

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

UN REPRÉSENTANT EN MISSION
DANS SES RAPPORTS
AVEC LA CONVENTION ET LE COMITÉ DE SALUT PUBLIC

ÉTIENNE MAIGNET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 8 Mars 1921

PAR

M. René BELIN

Juge au Tribunal de Bailliage de St-Avold

Président : M. CHAVEGRIN, *Professeur.*
Suffrageants } M. ROLLAND, *Agrégé*
 } M. GIDEL, *charge de cours.*

AMBERT
IMPRIMERIE MIGEON
1921



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

UN REPRÉSENTANT EN MISSION

DANS SES RAPPORTS

AVEC LA CONVENTION ET LE COMITÉ DE SALUT PUBLIC

ÉTIENNE MAIGNET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 8 Mars 1921

PAR

M. René BELIN

Juge au Tribunal de Bailliage de St-Avoid

Président : M. CHAVEGRIN, *Professeur.*

Suffrageants { M. ROLLAND, *Agrégé*
M. GIDEL, *charge de cours.*



AMBERT
IMPRIMERIE MIGEON
1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Un Représentant du Peuple

en mission sous la Convention Nationale

Étienne MAIGNET

INTRODUCTION

L'équilibre des pouvoirs publics dans un État est un des problèmes les plus délicats parce qu'il se présente sous un aspect politique autant que scientifique. Il n'est pas de formule abstraite dont l'application soit assurée de le réaliser avec une perfection constante. Sans cesse, les circonstances, le caractère des individus au pouvoir entraînent des déviations des systèmes et des ruptures d'équilibre. L'histoire constitutionnelle de la Révolution en offre de frappants exemples.

Solennellement affirmé par l'Assemblée Constituante, le principe de la séparation des pouvoirs, l'un des buts et l'une des conquêtes essentielles de la Révolution, a bientôt été laissé de côté. Dès le 21 juin 1791, cette Assemblée même autorisait les Ministres du roi fugitif à exécuter les ordres de l'Assemblée sans la sanction royale ; après l'arrestation de Varennes, elle suspendait le roi jusqu'au jour où il aurait accepté la Constitution (décrets du 24 Juin et du 16 Juillet 1791).

L'émeute du 10 Août 1792 vint balayer avec la Législative la Constitution de 1791 et les prérogatives royales réduites au veto. L'Assemblée convoque une Convention Nationale ; elle suspend provisoirement le chef du Pouvoir Exécutif et elle confère provisoirement à l'Assemblée Nationale le choix des ministres (loi du 10 Août 1792).

Dès sa première séance, le 22 Septembre, la Convention Nationale, sur la proposition de Manuel et de Grégoire, abolit la royauté. L'Assemblée affirme son omnipotence. Éluë pour faire une Constitution, elle se maintient en fonction jusqu'en 1795. Elle absorbe le pouvoir judiciaire en créant le Tribunal Révolutionnaire et en s'attribuant le droit de condamner Louis XVI. Elle absorbe l'ensemble du Pouvoir Exécutif en réduisant à néant le Comité Exécutif Provisoire.

Ainsi la Convention était souveraine. Elle réunissait en ses mains la plénitude des pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire. Elle réalisait le Gouvernement de l'Assemblée avec le maximum de prérogatives.

Par respect pour la séparation des pouvoirs la loi du 10 Août 1792 avait décidé que les Ministres ne pouvaient être pris dans l'Assemblée. Membre de la Convention, Danton dut quitter le Conseil Exécutif Provisoire le 9 Octobre 1792. Avec lui, le Conseil perdait sa tête et l'Assemblée avait désormais beau jeu pour dominer les personnages de second ordre qu'il contenait. Elle ne se fit pas faute de leur adresser des ordres, des injonctions. (1)

Elle fit plus. Les ministres n'étaient pas choisis dans l'Assemblée. En face de cet organe exécutif, elle imagina de créer des organes tirés de son propre sein. Les Comités de Sûreté Générale et de Salut Public, émanations de la

(1) Cf. Barrère, Séance du 3 Octobre 1792, Moniteur Reimp. XIV, p. 115.

Convention, eurent pour objet de doubler le Conseil Exécutif Provisoire et de ruiner son autorité, grâce à celle que leurs membres tiraient de leur qualité de représentants du peuple. Le rôle que ces Comités jouaient pour l'ensemble du territoire, les Représentants en mission le jouaient pour une région donnée. Eux aussi étaient choisis par l'Assemblée parmi ses membres comme leur nom même l'indique : c'étaient des Représentants du peuple en mission.

En cette qualité, ils ont, comme les comités, contribué à annihiler le Conseil Exécutif. Ils n'étaient pas ses agents, mais ceux de la Convention et ils étaient revêtus des plus vastes pouvoirs.

Le Décret du 12 Germinal, an II, a consacré en droit la suppression du Conseil Exécutif Provisoire, annihilé en fait depuis longtemps. Mais, par un curieux retour des choses, la Convention qui avait pris toutes les mesures pour dominer l'Exécutif, s'est elle-même vue réduite à l'obéissance passive au Comité de Salut Public qu'elle avait institué. La Dictature robespierriste, jusqu'au 9 Thermidor, a consacré l'effacement de l'Assemblée.

Ces courts développements sur les tendances respectives de l'Assemblée et du Comité de Salut Public à la prédominance, étaient nécessaires pour préciser la place dans l'organisation politique, sous la Convention, de l'Institution des Représentants en mission que nous nous proposons d'étudier.

L'Assemblée en a emprunté le principe à celles qui l'ont précédée. Nous aurons à examiner les origines de cet organisme, les raisons pour lesquelles la Convention y a recouru, les caractères spécifiques qu'elle lui a imprimés. Les Représentants ayant été destinés à battre en brèche le Conseil Exécutif, nous devons apprécier s'ils ont rendu à la Convention les services qu'elle en attendait et quels ont été leurs rapports avec le Comité de Salut Public.

Dans une seconde partie, nous illustrerons ces développements juridiques par un exemple, en retraçant le rôle d'un représentant qui, sans atteindre à la célébrité de certains conventionnels, a tenu une place assez importante, le représentant Étienne Maignet. Comme ce personnage a été successivement représentant aux Armées et représentant civil, ce choix aura l'avantage de nous montrer l'institution sous son double aspect, militaire et civil. Il nous permettra ainsi de porter sur elle une appréciation plus complète.

PREMIÈRE PARTIE

L'Institution des Représentants en mission au point de vue juridique

CHAPITRE I

ORIGINES DE L'INSTITUTION

On ne trouve le nom de Représentants du Peuple en mission que sous la Convention. Mais avec d'autres dénominations, l'Institution existe déjà auparavant et il n'est pas sans intérêt de marquer les étapes de sa croissance, la physionomie qu'elle a d'abord revêtue et les discussions constitutionnelles qu'elle a soulevées.

PREMIÈRE SECTION

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

A plusieurs reprises, l'Assemblée Constituante eut l'occasion de nommer des Commissaires choisis parmi ses membres.

On en trouve un premier exemple dans un décret du 20 Septembre 1790.

Une escadre se rassemblait à Brest pour aller rétablir l'ordre à St-Domingue insurgé contre les autorités françaises. Comme on appareillait, un navire, " le Léopard ", commandé par le Baron de Santo Domingo, fit son entrée dans la rade. Les passagers du " Léopard " sont des agitateurs, qui viennent d'allumer la guerre civile à St-Domingue. Ils accusent nos gouverneurs et officiers, représentants de la France dans l'île, d'avoir réclamé de M. de Marigny, major général de la marine, six frégates, pour faire rentrer, à coups de boulets rouges, les rebelles dans le devoir. Ces propos surexcitent l'imagination des marins, qui, au nombre de vingt-deux mille, se mutinent et refusent l'obéissance ; une répression devenait nécessaire.

La correspondance du Comte d'Hector, lieutenant général des armées navales, transmise par le Ministre de la marine, M. de la Luzerne, à la Constituante, décide celle-ci à frapper d'un blâme la municipalité de Brest, complice de l'insurrection. Puis l'Assemblée prie le Roi de prendre certaines mesures qu'elle précise de la manière suivante : « L'Assemblée Nationale ayant entendu les rapports du Comité de la Marine, des Colonies et des Recherches sur les actes d'insubordination commis sur deux vaisseaux de l'escadre de Brest depuis l'arrivée du " Léopard ", justement indignée des écarts auxquels se sont livrés quelques hommes de mer avec lesquels elle n'entend pas confondre les braves marins qui se sont toujours distingués autant par leur attachement à la discipline que par leur courage, décrète que le Roi sera prié de donner des ordres : 1^o Pour faire poursuivre et juger, suivant les formes légales, les principaux acteurs de l'insurrection et ceux de l'insulte faite à M. de Marigny, major général de la marine ; 2^o pour faire désarmer le

vaisseau le “ Léopard ” et en congédier l'équipage, en renvoyant ceux qui le composent dans leurs quartiers respectifs, en enjoignant aux officiers de rester dans leur département ; 3^o pour faire sortir de Brest, dans le plus court délai, et transférer dans les lieux qui lui paraîtront convenables, les individus appartenant aux régiments de Port-au-Prince, arrivés à bord du vaisseau. Décrète que les ci-devant membres de l'Assemblée générale de la partie française de St-Domingue, ceux du Comité provincial de l'Ouest de ladite colonie, et M. Santo Domingo, arrivé à Brest, commandant le vaisseau “ le Léopard ”, se rendront à la suite de l'Assemblée Nationale immédiatement après la notification du présent décret, laquelle sera faite en quelques lieux qu'ils puissent se trouver, d'après les ordres que le Roi sera prié de donner à cet effet. Décrète, en outre, que le Roi sera prié de nommer deux commissaires civils, lesquels seront autorisés à s'adjoindre deux membres de la Municipalité de Brest, tant pour l'exécution du présent décret que pour aviser aux mesures ultérieures qui pourraient être nécessaires au rétablissement de la discipline, de la subordination dans l'escadre et de l'ordre dans la ville de Brest, à l'effet de quoi tous les agents de la force publique seront tenus d'agir à leurs réquisitions. » (1)

Des deux commissaires civils dont il est question dans ce décret, l'un nommé Borie, était député du tiers à l'Assemblée Nationale ; l'autre, Gandon, ne paraît pas avoir fait partie de l'Assemblée. Tous deux arrivèrent à Brest en grande pompe, pour aborder l'escadre, dans le canot de gala qui avait servi à Louis XVI, pour visiter Cherbourg, au mois de Juin 1786.

(1) Cité par M. Oscar Havard, Histoire de la Révolution dans les Ports de Guerre, Brest, Rochefort. Paris 1913, p. 109.

Nous ne suivrons pas les deux commissaires du Roi, ou plutôt de l'Assemblée, dans l'exécution de leur mission. Mais le décret du 20 Septembre 1790, qui a précédé leur nomination, offre matière à réflexion.

Nous voyons l'Assemblée, dans une question qui regarde exclusivement le Pouvoir Exécutif, prendre des décisions particulières, les imposer aux autorités compétentes et enfin définir, dans ses traits essentiels, les fonctions de ces magistrats nouveaux qu'elle appelle Commissaires civils.

Leur rôle consiste, d'une part, à être les agents d'exécution directs du pouvoir central et, d'autre part, à suppléer, par leur initiative, à l'éloignement où se trouve celui-ci du lieu des opérations. Acteurs et auteurs, tels sont déjà les deux caractères de ces premiers Commissaires, que leur titre de civils, différencie d'avec les autorités militaires déléguées du Pouvoir Exécutif.

L'Assemblée, en effet, craint l'armée. Elle ne veut pas permettre au Roi de rétablir l'ordre, quand il est troublé, au moyen de ses seuls officiers. « Si des troubles agitent tout un département, dit la Constitution de 1791, le Roi donnera, sous la responsabilité de ses Ministres, les ordres nécessaires pour l'exécution des lois et le rétablissement de l'ordre, mais à la charge d'en informer le Corps Législatif s'il est assemblé, et de le convoquer s'il est en vacances.⁽¹⁾ En « priant » le Roi de prendre certaines mesures qu'elle lui dicte, l'Assemblée empiète donc sur le pouvoir du Roi que le texte constitutionnel oblige seulement à informer le Corps législatif des mesures qu'il a prises de sa propre initiative. Mais si, dès cette époque, l'Assemblée empiète sur les prérogatives du Pouvoir

(1) Constitution française de 1791. Titre IV. De la force publique, article XI.

Exécutif, elle observe certaines convenances par respect du principe de la séparation des pouvoirs. On voit que, dans ce décret du 20 Septembre 1792, la nomination des Commissaires civils était laissée au Roi, et le titre de Commissaires du Roi paraît avoir été leur titre officiel.⁽¹⁾

Ainsi l'Assemblée Nationale conciliait avec son omnipotence la déférence obligée à l'égard du Pouvoir Exécutif encore debout.

C'est encore au Roi qu'elle s'adresse, le 1^{er} Février 1791, pour le prier d'envoyer à St-Domingue trois Commissaires pour y rétablir la tranquillité.

Mais les événements s'opposent à la continuation de ces bons rapports. Le 21 Juin 1791, la nouvelle se répand que le Roi a quitté Paris avec toute la famille royale. La consternation est grande. Mais le saisissement ne va pas jusqu'à l'immobilité. Des courriers sont dépêchés dans tous les points du royaume. La France prend les armes. L'Assemblée Nationale ne désespère pas. Les Ministres sont chargés d'exécuter les décisions de l'Assemblée, indépendamment de toute sanction royale.

« Rien ne l'empêchera dès lors, écrit M. Aulard, de charger ses propres membres d'assurer l'exécution de ses décrets,

(1) Les Commissaires Bovie et Gandon, après l'exécution de leur mission, reçurent 6,000 livres ordonnancées de la manière suivante : « Au s. Savalette de Lange " 6,000 " Administrateur de mon Trésor royal chargé du département de la Caisse Générale, M. Joseph de Rucy, payés comptant au s. Savalette de Lange, l'un des administrateurs de mon Trésor royal, chargé du paiement des pensions et autres dépenses énoncées dans mon édit du mois de mai 1783, la somme de six mille livres pour être, par lui délivrées aux sieurs Bovie et Gandon, *mes Commissaires à Brest*, pour frais et déboursés par eux faits *pour mon service et en exécution de mes ordres*.

Fait à Paris, le 23 mars 1791, " Louis ".

Archives nationales (Fi. 3676. Pièce citée par M. Oscar Havart, op. cit., p. 164.

puisqu'elle réunissait le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif. » (1)

L'Assemblée, alertée en quelque sorte, prend des mesures de défense pour elle et pour le pays. Sur la proposition du Comité militaire, elle envoya des Commissaires dans les départements frontières pour s'assurer de l'état de défense des places, et de l'esprit des municipalités.

Elle décrète le 22 Juin :

1. — Que le serment ordonné les 11 et 13, présent mois, sera prêté dans la forme qui suit :

« Je jure d'employer les armes remises dans mes mains à la défense de la Patrie et à maintenir, contre tous ses ennemis du dedans et du dehors, la Constitution décrétée par l'Assemblée Nationale ; de mourir plutôt que de souffrir l'invasion du territoire français par les troupes étrangères et de n'obéir qu'aux ordres qui seront donnés en conséquence des Décrets de l'Assemblée Nationale ; »

2. — Que des commissaires pris dans le sein de l'Assemblée Nationale seront envoyés dans les départements frontières pour recevoir le serment ci-dessus, dont il sera dressé procès-verbal ; pour y concerter avec les corps administratifs et les commandants des troupes les mesures qu'ils croiront propres au maintien de l'ordre public et à la sûreté de l'État et à faire à cet effet toutes les réquisitions nécessaires. (2)

Le péril n'est pas aussi grand que le croit l'Assemblée, mais le pouvoir du Roi, étant suspendu provisoirement, les

(1) Recueil des actes du Comité de Salut Public, avec la correspondance officielle des Représentants en Mission et le Registre du Conseil exécutif provisoire, publié par F. Aulard, chargé du Cours d'Histoire de la Révolution Française à la Faculté des lettres de Paris.

Introduction p. LIV.

(2) Aulard, op. cit. Introduction p. LVI.

responsabilités de l'Assemblée grandissent et elle doit être prête à toutes les éventualités.

Le même jour, à la nouvelle de l'arrestation de Louis XVI à Varennes, la Constituante rendit le décret suivant :

« L'Assemblée Nationale.... décrète que les mesures les plus puissantes et les plus actives seront prises pour protéger la sûreté de la personne du Roi....., ordonne que, pour l'exécution de ces dispositions, MM. de Latour-Maubourg, Petion et Barnave se rendront à Varennes et autres lieux où il serait nécessaire de se transporter, avec le titre et le caractère de Commissaires de l'Assemblée Nationale.

Leur donne pouvoir de faire agir les gardes nationales et les troupes de ligne ; de donner des ordres aux corps administratifs et municipalités et à tous officiers civils et militaires et généralement de faire ordonner tout ce qui sera nécessaire en exécution de leur mission ;.... »

« Ce sont presque les pouvoirs dont seront revêtus les Commissaires de la Convention » fait observer M. Aulard. (1)

Mais l'Assemblée Constituante ne persévère pas dans cette voie.

Louis XVI, ayant recouvré le pouvoir exécutif, l'Assemblée renonce à cet emploi de Commissaire choisi dans son sein ; aux termes du décret du 30 Juillet 1791 « l'instruction et l'envoi de Commissaires dans les départements sont ajournés jusqu'à la Constitution et la Révision consommées. » (2)

Néanmoins, les précédents ne seront pas oubliés et, l'occasion se représentant, l'Assemblée législative, à son tour, imitera la Constituante.

(1) Aulard op. cit. p. LVII.

(2) Décret du 30 Juillet 1791.

SECTION II

L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Elle ne le fera pas, cependant, sans hésitation. Plusieurs de ses membres et non des moindres, respectueux des principes constitutionnels, invoqueront contre l'organisation de Commissaires, la séparation des pouvoirs. Ils feront échouer une première tentative. Mais bientôt les circonstances l'emporteront sur les principes. Il n'est pas sans intérêt d'insister sur ces discussions. Elles montrent la contradiction profonde qui existait entre l'organisation de Commissaires de l'Assemblée et la logique des principes constitutionnels sur lesquels reposait le nouveau régime.

Elles font apercevoir, qu'en politique, les formules ne sont pas immuables et que les événements peuvent l'emporter sur la logique des principes : La Convention, en présence d'une situation intérieure et extérieure très critique, ne fera que suivre la Législative en instituant un gouvernement provisoire révolutionnaire et en généralisant les Commissaires du peuple.

En Février 1792, des troubles éclatent à Noyon. L'Assemblée décide d'envoyer dans le département de l'Oise « des Commissaires pris dans son sein, chargés de porter aux citoyens, des paroles de paix, de les ramener à l'ordre par la persuasion, en les instruisant sur leurs devoirs et leurs véritables intérêts. »

Le Député Ramond proteste au nom du principe de la séparation des pouvoirs. Guadet répond qu'il ne s'agit pas

d'exécuter la loi, mais de porter au peuple des paroles de paix.⁽¹⁾

L'Assemblée charge son président de nommer les Commissaires, qui furent Labergerie, Jacob Dupont, Romme et Vaublanc.

Le débat entamé par Ramond se renouvela quelque temps après.

A la séance du 18 Juillet 1792, le Député Tardiveau soumit à la délibération un projet de décret, ayant pour objet l'envoi de huit Commissaires, pris dans le sein de l'Assemblée Nationale, pour visiter les différentes frontières.

Un murmure général suivit la lecture de ce projet et de toutes parts on demanda la question préalable.

Le Député Laporte, s'attachant au principe de la séparation des pouvoirs, fit valoir que toute espèce de surveillance particulière, exercée par quelques membres de l'Assemblée, « tendrait à affaiblir, en quelque sorte, la responsabilité des ministres » qui devait rester entière.

Lacombe-St-Michel, renouvelant l'argument de Guadet, répondit qu'il s'agissait avant tout d'une œuvre morale à accomplir et non de mesures à prendre. « Vos Commissaires, dit-il, surveilleront les traîtres et encourageront les patriotes. Ils sauront prouver aux soldats patriotes que les législateurs français partagent leurs fatigues et leurs dangers. »

Morisson, développant la thèse de Laporte, présenta la mesure proposée comme inutile, impolitique et dangereuse. « Cette mesure me paraît dangereuse, dit-il, en ce qu'elle détruirait pour un instant la responsabilité des agents du Pouvoir Exécutif, dans ce sens, que, pendant que vos

(1) Journal logographique, t. XI, p. 44.

Commissaires exerceraient une surveillance intermittente, les agents du pouvoir exécutif seraient dispensés de leur surveillance journalière. Elle serait encore dangereuse en ce qu'elle pourrait faire naître des haines, des jalousies, des ressentiments dans nos armées. »

Et le Député Morisson conclut en ces termes énergiques :
« De deux choses l'une : ou les lois qui ont conservé la surveillance au Pouvoir Exécutif sont suffisantes, ou non ; si elles sont suffisantes, il est inutile que vous envoyiez des Commissaires ; si elles ne le sont pas, hâtez-vous de les compléter. »

Crublier-Opterre reprit avec éloquence l'argument déjà fourni par Lacombe-St-Michel et Guadet ; abandonnant au Député Morisson le bénéfice de certaines critiques, il vanta l'importance du rôle moral des Commissaires.

« Quant au second ordre de cette mission, dit-il, celui de connaître la disposition des esprits, d'inspirer ou rétablir la confiance où besoin serait, de conférer avec les généraux ou les corps administratifs pour prendre une parfaite connaissance de l'état des choses, de correspondre avec le Corps Législatif et de le mettre à même de prendre les mesures convenables, suivant les circonstances critiques où nos frontières pourraient se trouver, j'avoue, Messieurs, que, sous ce point de vue, cette mission me paraît susceptible de beaucoup d'avantages, soit relativement à l'effet moral et immédiat qu'elle peut produire sur les lieux, soit par les relations que vos Commissaires entretiendront avec le Corps Législatif, relations, qui en beaucoup d'occasions, pourront l'éclairer promptement, faciliter ses délibérations et accélérer ses décisions sur une infinité d'objets et d'événements importants ; événements que les circonstances critiques, dans

lesquelles nous nous trouvons, ne manqueront pas de faire naître et qui seront soumis à la discussion de l'Assemblée. » (1)

Ce langage, plein de sagesse et d'esprit politique, ne persuada pas, pour cette fois, l'Assemblée. Elle décréta qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur le projet du Comité.

Mais quelques jours après, sous la pression des circonstances, elle nomma trois Commissaires pour aller organiser le camp de Soissons.

Le 9 Août, elle décida que ces trois Commissaires, augmentés de six autres, se transporteraient aux armées du Nord, du Centre et du Rhin.

Le 10 Août, elle désigna dans son sein douze Commissaires, afin d'en envoyer trois à chacune des quatre armées.

Le Député Crublier-Opterre voyait ses vœux réalisés.

Dans quel esprit les Commissaires devront-ils remplir leur tâche ? L'Assemblée le leur avait fait connaître dans le décret suivant, rédigé en forme d'instruction :

« Les Commissaires de l'Assemblée Nationale aux armées se muniront d'un nombre suffisant d'exemplaires des proclamations et principaux décrets du Corps Législatif, relatifs aux mesures prises sur les événements de ce jour, pour en donner connaissance aux différents corps de l'armée, dans lesquels ils les feront proclamer.

Ils les instruiront en même temps du détail de ces événements, ainsi que de la situation de l'Assemblée Nationale et de celle du Roi.

Ils leur feront part des dispositions où sont tous les membres de l'Assemblée Nationale de maintenir de tout leur

(1) *Gazette Nationale* ou le *Moniteur Universel*. Vendredi 20 juillet 1792.
Séance du mercredi 18 juillet. Présidence de M. Aubert-Dubayel.

pouvoir la liberté et l'égalité, jusqu'à ce qu'une Convention Nationale vienne exprimer le vœu du peuple français. Ils leur rappelleront que la nation entière compte sur eux pour repousser les ennemis extérieurs de l'empire, avec toute l'énergie et le courage dont ils ont donné jusqu'ici des preuves et dont seront constamment capables des hommes libres qui préféreront toujours la mort à l'esclavage de leur pays.

Mais voici des instructions précises et de graves pouvoirs :

« Les Commissaires sont autorisés à suspendre provisoirement tant les généraux que tous autres officiers et fonctionnaires publics, civils et militaires, et même à les faire mettre en état d'arrestation, si les circonstances l'exigent, ainsi que de pourvoir à leur remplacement provisoire, s'ils le jugent nécessaire, à la charge toutefois, dans l'un et l'autre cas, d'en instruire sur le champ l'Assemblée Nationale.

Ils se feront remettre des états exacts des approvisionnements de tout genre qui se trouvent tant aux armées que dans les places. Ils s'informeront des besoins qu'elles pourraient avoir encore et tiendront des notes exactes de toutes les demandes et de toutes les plaintes qu'ils pourront recevoir tant des officiers, sous-officiers et soldats que de tous fonctionnaires publics ou autres citoyens.

Ils se feront remettre aussi des mémoires détaillés sur l'état de chaque forteresse de même que sur l'emplacement et la force de chaque corps ou détachement des troupes de l'armée qu'ils parcourront.

Enfin, ils prendront tous les renseignements et emploieront tous les moyens, tant auprès des différents corps et généraux de l'Armée qu'auprès des corps administratifs, des municipalités et de tous les citoyens, pour que la sûreté individuelle et les propriétés soient partout protégées et pour qu'il soit déployé toutes les forces nécessaires pour en imposer aux

ennemis de l'État et assurer à la nation son indépendance et sa liberté. »(1)

Ce décret précise d'une façon intéressante le rôle des Commissaires. Mais on voit que l'Assemblée prévoit des difficultés et souhaite de les éviter. Ses mandataires font plutôt figure d'inspecteurs généraux et de contrôleurs que de représentants.

Pourtant, sur un point, les pouvoirs donnés aux Commissaires dépassent les limites normales. On leur permet de suspendre provisoirement « tant les généraux que tous autres officiers et fonctionnaires publics, civils et militaires, et même de les faire mettre en état d'arrestation, si les circonstances l'exigent, ainsi que de pourvoir à leur remplacement provisoire, s'ils le jugent nécessaire, à la charge toutefois, dans l'un et dans l'autre cas, d'en instruire sur le champ l'Assemblée Nationale. »

Ces dispositions portent atteinte à l'organe du pouvoir exécutif, le Conseil Exécutif Provisoire, qui vient d'être créé par décret du 10 Août et qui n'a pas encore pris séance. Il siège pour la première fois le 13 Août. Il est composé de cinq membres, élus par l'Assemblée Nationale et chargés par elle, d'exercer le pouvoir exécutif, « en conséquence de la suspension dudit pouvoir, décrétée par l'Assemblée Nationale le 10 Août. »

Si étrange que puisse paraître cette solution, c'est le le Conseil Exécutif Provisoire qui cède le pas aux Commissaires. Il en décide ainsi, dès sa deuxième séance, le 14 Août 1792.

« Le Conseil, est-il dit, dans le procès-verbal, a considéré que l'Instruction jointe à ce décret (celui du 10 Août) autorise les Commissaires à faire, à l'égard des généraux et officiers

(1) Procès-verbal XIII, 131-133.

des armées toutes les dispositions nécessaires, à les suspendre ou à les remplacer, suivant ce que pourront exiger les circonstances ; que le droit, qui appartient au Conseil Exécutif, de destituer et de nommer les généraux ne peut en ce moment s'exercer concurremment avec le même pouvoir délégué auxdits Commissaires ; que, cependant, le Conseil étant convaincu de la nécessité de destituer du commandement de l'armée du Nord, le Général La Fayette, lequel a manifestement perdu la confiance de la nation.... En conséquence, le Conseil arrête qu'il ne surseoit à prononcer définitivement la destitution de M. Motier La Fayette, que jusqu'au moment où les Commissaires auront donné nouvelles de leur arrivée à l'armée commandée par ce général ; arrête qu'aussitôt ces nouvelles reçues, le lieutenant général Dumouriez sera nommé général de l'armée du Nord. » (1)

Néanmoins, comme on le voit par un discours de Danton, prononcé à l'Assemblée le 31 Août 1792, il se produisit des difficultés entre les Commissaires et les Agents du Pouvoir Exécutif. « Le Pouvoir Exécutif va nommer des Commissaires... dit-il... Il a pensé que vous deviez en nommer aussi pour les accompagner, afin que la réunion des représentants des deux pouvoirs produise un effet plus salutaire et plus prompt.... » (2)

« Ne nous dissimulons point, dit alors Cambon, que quelques précautions qu'on prenne pour restreindre les pouvoirs, les hommes empiètent toujours sur ceux qui ne leur sont pas délégués. Les Commissaires aux armées avaient été envoyés dans de bonnes intentions. Cependant, le Pouvoir Exécutif a déclaré qu'ils avaient contrarié sa marche et entravé

(1) M. Aulard, op. cit. t. I p. 7.

(2) *Gazette Nationale* ou le *Moniteur Universel*, vendredi 31 août 1792.

ses opérations. Vous les avez rappelés. A présent, on vient vous demander de nouveaux Commissaires. Le Corps Législatif a une grande force d'opinion, mais c'est en masse. Il doit faire des lois, mais jamais il ne doit les exécuter. Prenez une grande mesure, parlez au peuple, faites lui voir que son intérêt exige qu'il donne sa confiance au Pouvoir Exécutif, parce que sa marche est plus rapide, et que 745 personnes sont lentes à délibérer. Accoutumons le peuple à sentir cette grande vérité, que nous ne sommes chargés d'aucune exécution des lois que nous devons faire. Je ne veux point que l'Assemblée détache de ses membres pour exercer le Pouvoir Exécutif ; les agents de celui-ci sont responsables, des Députés ne peuvent l'être.... »

Mais le Député Bazire s'élève contre ces scrupules constitutionnels. « Nous devons, en ce moment, dit-il, nous occuper beaucoup moins de débats de compétence, que des moyens de sauver la chose publique... Il ne faut point, dans un régime révolutionnaire, nous parler comme si nous étions dans un régime constitutionnel... »

L'Assemblée suit l'avis de Bazire. Entre le Pouvoir Exécutif et les Commissaires de l'Assemblée, elle décide pour les Commissaires de l'Assemblée. Elle les avait rappelés, elle les renvoie, en les couvrant de son autorité. Elle décrète « que ses Commissaires ont rempli leurs fonctions et qu'ils se rendront, aussitôt la notification du présent décret, à leur poste. » (1)

En prenant cette mesure catégorique, l'Assemblée donne à sa création sa forme définitive. Les Commissaires Nationaux — c'est le nom qu'on leur donne — sont affranchis de toute sujétion et ne dépendent que de l'Assemblée qui les a

(1) *Gazette Nationale* ou le *Moniteur Universel*. Vendredi 31 Août 1792.

nommés. On peut considérer qu'à ce moment l'œuvre est faite et que l'institution nouvelle est prête à fonctionner.

C'est l'opinion exprimée par M. Aulard. « La Convention, dit-il, n'innove en rien. Si elle nomme des successeurs aux Commissaires de la Législative (dont elle conserve provisoirement les Comités), elle maintient pour quelque temps ces Commissaires, reçoit et imprime leurs lettres et leurs rapports, jusqu'à la fin de leur mission. » Ses Commissaires ne font que continuer une œuvre commencée par la Législative. (1)

CHAPITRE II

Les Représentants du Peuple en mission sous la Convention

SECTION PREMIÈRE

CAUSES DE L'EMPLOI GÉNÉRALISÉ des Représentants de l'Assemblée

Ainsi, dès la fin de la Législative, l'Institution des Représentants de l'Assemblée a reçu sa forme si elle n'a pas encore reçu son nom. Mais tandis que la Constituante et la Législative n'ont eu des Commissaires royaux, puis nationaux qu'à titre exceptionnel, la Convention va faire des Représentants en mission un instrument de gouvernement, en en généralisant l'emploi et en accroissant leurs pouvoirs.

(1) Aulard, op. cit. Introduction p. LXI.

Pour quelles raisons la nouvelle Assemblée a-t-elle développé l'Institution des Représentants du Peuple en mission, si manifestement contraire au principe de la séparation des pouvoirs ?

Plusieurs considérations l'y ont déterminé.

Les Commissaires sont apparus comme un correctif nécessaire à la décentralisation excessive créée par le décret du 22 décembre 1789. Pour remédier à la confusion des pouvoirs que l'ancienne monarchie avait réunis aux seules mains du Roi, la Constituante avait laissé dans une large mesure aux administrations locales, le soin de régler une foule de questions. Son erreur était de leur attribuer compétence non seulement sur des affaires d'intérêt exclusivement local, mais même sur les affaires d'ordre général. Comme ces administrations, par leur recrutement électif, étaient tout à fait indépendantes du pouvoir central, il en était naturellement résulté une extrême diversité et une effroyable anarchie dans l'administration des intérêts généraux. Une Assemblée aussi centralisatrice que la Convention devait être frappée de ce vice essentiel de l'organisation administrative. Elle y remédia par la loi du 14 Frimaire, an II, en instituant dans les districts et les communes des agents nationaux, représentants du pouvoir central auprès des administrations locales.

Dès avant Frimaire an II, la Convention vit dans l'envoi des Représentants un moyen d'assurer le contrôle du pouvoir central sur les administrations départementales et communales.

L'indépendance des organes locaux électifs n'était pas la seule raison qui rendit nécessaire l'organisation d'agents de liaison entre eux et le gouvernement central. La lenteur des communications rendait fort difficile de gouverner et d'administrer de loin. Les nouvelles mettaient de longues journées à parvenir à destination. Le voyage de la frontière à Paris ou vice-versa demandait plusieurs jours. Dans une période aussi

troublée par les crises intérieures ou extérieures, il fallait des hommes capables d'apprécier les besoins d'une région et de prendre eux-mêmes, sous leur propre responsabilité, les décisions dictées par ces besoins et par les circonstances militaires et civiles. La Convention eut ainsi deux catégories de Représentants : les Commissaires aux Armées et les Commissaires à l'intérieur.

Mais cette considération, de remédier tant à l'anarchie née de la décentralisation excessive qu'aux lenteurs de la distance, n'aurait pas suffi à justifier l'Institution des Représentants en mission tels que les a conçus la Convention. Aujourd'hui, le Pouvoir Central a des agents dans les départements et dans les communes, chargés des intérêts d'ordre général. Mais les préfets, et en tant que représentants des intérêts généraux, les maires et les adjoints, sont des agents du Pouvoir Exécutif.

Tout autre est le caractère des Représentants du Peuple en mission. Ils sont membres de la Convention. Ce sont des « Représentants du Peuple » ; désignés par elle pour ces fonctions ils ne cessent pas de faire partie de l'Assemblée. Ils tiennent d'elle leurs pouvoirs et ils ne sont responsables que devant elle et devant leurs pairs.

C'est par ce trait que se manifeste le caractère essentiel de l'Institution. Les Représentants sont des émanations du Pouvoir Législatif, chargés d'exercer le Pouvoir Exécutif. Ce ne sont pas des agents de la hiérarchie administrative, des sous-ordres de l'Exécutif.

Pourquoi la Convention n'a-t-elle point confié cette mission d'agents de liaison entre le centre et les circonscriptions à des organes exécutifs ? Il y a là (l'opposition à la Législative n'avait pas manqué d'insister sur ce point), une violation manifeste du principe de la séparation des pouvoirs, un contrôle, mieux encore une mainmise du Législatif sur l'Exécutif.

L'objection n'a pas plus échappé à la Convention qu'à l'Assemblée qui l'avait précédée. Mais elle l'a volontairement dédaignée. Elle a voulu instaurer un nouveau régime de gouvernement, un gouvernement révolutionnaire, où l'Assemblée eût la toute puissance, réunit en ses mains tous les pouvoirs, l'Exécutif et le Judiciaire, comme le Législatif. Elle a tendu à absorber les organes de l'Exécutif et elle y a réussi en annihilant le Conseil Exécutif Provisoire.

Les Représentants en mission ont été pour elle un des moyens d'instaurer le gouvernement de l'Assemblée et de faire échec à l'Exécutif, notamment au Conseil Exécutif Provisoire, en face duquel ils ont été multipliés. C'est là la considération décisive qui a présidé à leur développement, le but essentiel de leur généralisation.

Dès sa première séance, la Convention témoigne de sa volonté d'agir en Assemblée souveraine, maîtresse de tous les pouvoirs; elle abolit la royauté. La tête de l'Exécutif disparue, il lui sera facile de dominer le Conseil Exécutif auquel manque l'autorité que donnent la permanence de l'Institution et l'émanation directe du Corps électoral.

Comment la Convention justifie-t-elle un tel système de gouvernement en opposition complète avec les doctrines de Montesquieu adoptées par les premiers Constituants ?

A la vérité, elle ne s'embarrasse ni de doctrines, ni de formules théoriques. Elle estime comme Bazire à la Législative. « Nous devons en ce moment nous occuper beaucoup moins des débats de compétence que des moyens de sauver la chose publique... Il ne faut point dans un régime révolutionnaire nous parler comme si nous étions dans un régime constitutionnel. »

La Convention ne se considère pas, en effet, comme une organisation régulière, constitutionnelle, mais comme un

gouvernement révolutionnaire. « Le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu'à la paix » déclarent le Comité de Salut Public et le décret du 14 Frimaire an II. Révolutionnaire, cela signifie dispensé de suivre les règles constitutionnelles. Cela implique aussi le provisoire et un peu l'accidentel. Dans ce caractère de gouvernement provisoire, de circonstance, la Convention trouve l'excuse de ses usurpations. C'est ce caractère qui lui permet d'absorber le Conseil Exécutif, créé, lui aussi, à titre provisoire.

Un gouvernement révolutionnaire provisoire, ne peut plaider les circonstances atténuantes et trouver grâce devant l'histoire que si les événements justifient ses mesures de circonstances. A cet égard qu'elles qu'aient été les injustices et les violences du gouvernement conventionnel, il faut reconnaître que les temps critiques (guerre à l'extérieur, anarchie et guerre civile à l'intérieur), que traversait la France, l'autorisaient à prendre en mains les rênes du pouvoir et à exercer sur toutes les administrations militaires et civiles une véritable dictature. Il s'agissait de « sauver la chose publique » comme disait Bazire et le « Comité de Salut Public répondait par son titre même à une nécessité nationale. »

Gouvernement révolutionnaire, provisoire et de Salut Public, tels sont les caractères du gouvernement de la Convention qui, sous la poussée des circonstances extérieures et intérieures, l'ont entraîné à absorber tous les pouvoirs de l'État. Le développement des Représentants en mission est une des phases de ce système de gouvernement : l'absorption de l'Exécutif par l'Assemblée. En même temps qu'ils remédiaient à la décentralisation excessive et à l'indépendance des corps locaux électifs, ferments permanents de trouble et d'anarchie, ils permirent à la Convention de se multiplier sur tous les points du territoire où un danger

menaçait la Nation ou le régime et d'y exercer dans leur plénitude les prérogatives de l'Exécutif.

SECTION II

LES COMMISSAIRES AUX ARMÉES ET LES COMMISSAIRES A L'INTÉRIEUR

Le trait essentiel du Gouvernement Conventionnel, c'est d'être un Gouvernement Révolutionnaire, de circonstance. L'Institution des Représentants en mission se ressent de ces caractères. Elle ne naît pas comme une institution générale, uniforme, régie par un texte d'ensemble, comme l'organisation administrative de l'an VIII. La Convention s'inspire des circonstances : Elle envoie des Représentants là où le besoin s'en fait sentir ; leurs pouvoirs, leurs circonscriptions ne sont pas fixés au préalable, mais à mesure qu'il en est créé. C'est un procédé de gouvernement et c'est le besoin qui décide de leur envoi et de l'étendue de leurs pouvoirs. Après en avoir généralisé l'emploi, seulement, la Convention éprouva le besoin de tracer certaines règles générales.

Dès le troisième jour de sa réunion, le 23 Septembre 1792, la Convention, sur la proposition de Danton, ministre de la justice, et faisant fonction de ministre de la guerre, vote deux décrets instituant des Commissaires auprès de l'Armée des Alpes et de l'Armée des Pyrénées, déterminant

ainsi leurs pouvoirs : « La Convention Nationale décrète que les citoyens Dubois - Crancé, Lacombe - Saint-Michel et Gasparin se transporteront à l'Armée du Midi et mettront à exécution, suivant leur prudence et selon les circonstances, le décret qui prononce la destitution du Général Montesquiou ; les autorise pareillement à prononcer cette destitution soit de l'état-major, soit de tout autre officier ou sous-officier qu'ils jugeront nécessaire et à en faire le remplacement, même faire mettre en état d'arrestation les personnes qu'ils jugeront suspects. La Convention autorise, en outre, les Commissaires à requérir la force publique « soit pour l'exécution des lois, soit pour celle des ordres qu'ils auront donnés » et enjoint « aux autorités civiles et militaires d'obéir à leur réquisition. » (1)

Voilà des pouvoirs fort étendus : droit de destitution, de nomination, d'arrestation, de réquisition. Ce sont bien là des fonctions rentrant dans le rôle de l'Exécutif.

Le second décret du 23 Septembre 1792 nomme des Commissaires à l'Armée des Pyrénées. Bien qu'un peu moins larges, leurs pouvoirs sont encore considérables. Ils pourront suspendre les officiers et les remplacer provisoirement.

Les Commissaires se multiplient à mesure que les événements militaires deviennent plus critiques. La Convention finit par en instituer auprès de chaque Armée. Un décret du 30 Avril 1793 envoie dix Représentants près de l'Armée du Rhin et un autre du même jour, quatre auprès de l'Armée de la Moselle : Le Vasseur de la Meurthe, Maignet, Maribon-Montaut et Soubrany.

En instituant les premiers Commissaires aux Armées, la

(1) *Moniteur*, XIV, p. 35.

Convention avait déterminé leurs pouvoirs suivant les circonstances et la mission, dans les décrets de nomination. Une fois qu'ils se furent multipliés, un certain nombre de textes de portée générale fixèrent les prérogatives des Représentants aux Armées.

La loi du 29 Décembre 1792 « sur les pouvoirs des Commissaires de la Convention aux Armées » leur donne le droit de faire « toutes les réquisitions nécessaires, destitutions, arrestations et remplacements, à la charge d'en rendre compte sans délai. » Elle ne leur attribue que des pouvoirs collectifs. « Les Commissaires délibèrent entre eux pour tous ces actes. » Mais en fait, les capacités ou la force de caractère d'un des Commissaires lui confère généralement la prépondérance sur les autres et en fait le chef de la section. Le décret du 30 Avril 1793 décide encore qu'ils ne peuvent agir que par deux, mais le décret du 29 Août consacre le fait et leur donne des pouvoirs individuels ; ils pourront agir seuls.

La loi du 9 Avril 1793 autorise les Commissaires aux Armées à avoir à leur service autant d'agents qu'ils voudront. Les dépenses extraordinaires qu'ils engagent seront acquittées par le Trésor Public. Leurs arrêtés, c'est le nom de leurs décisions, pourront être mis à exécution s'ils sont adressés dans les vingt-quatre heures à l'Assemblée ou au Comité de Salut Public.

Aux termes du décret du 30 Avril, ils ont le droit de requérir les gardes nationales des départements, de nommer sur-le-champ aux fonctions vacantes selon le mode usuel ; en cas d'urgence ou de manque de candidats, ils peuvent même nommer provisoirement les plus dignes, pour quinze jours. Ils ont le droit de suspendre et de remplacer provisoirement les agents militaires et de faire arrêter et

renvoyer devant le Tribunal Révolutionnaire, ceux qui conspirent ou désorganisent l'armée.

Enfin le décret du 16 Mai fixe le nombre des Commissaires à quatre auprès de chaque Armée, renouvelables par moitié tous les mois et il confirme que les Corps administratifs et municipaux doivent exécuter leurs décisions.

La situation à l'intérieur préoccupait aussi vivement l'Assemblée. Des troubles causés par l'insuffisance des mesures de ravitaillement avaient éclaté sur plusieurs points du territoire. Les populations, affolées par la crainte de la famine, arrêtaient les convois de blés, les pillaient, les accaparaient ou les frappaient de taxes illégales. Le 22 Septembre 1792, Danton propose à la Convention d'envoyer trois Commissaires à Orléans où avaient eu lieu des scènes de pillage, de meurtre et d'incendie. Le Député Mazuyer appuie cette proposition et demande que l'Assemblée fixe leur mission par une instruction. Aucune instruction ne leur est donnée. Une autre voix, celle de Philippe Égalité, demande que l'Assemblée détermine un mode général pour la nomination des Commissaires nationaux. Mais le Président désigne lui-même pour se rendre à Orléans, les Députés Manuel, Lepage et Thuriot. L'Assemblée confirme à l'unanimité leur nomination et leur donne pouvoir de requérir la force publique et de prendre toutes les mesures provisoires qu'ils croiront propres à rétablir le calme à Orléans.(1)

Le 9 Octobre, la Convention désigne deux nouveaux Commissaires pour se rendre à Sens où les habitants ont levé des taxes arbitraires sur l'entrée des denrées. Le décret qui les nomme leur donne des pouvoirs équivalents à un

(1) La *Gazette Nationale* ou le *Moniteur Universel*. Séance du Samedi 22 Septembre. Présidence de M. Petion.

blanc-seing. « Les Commissaires, dit l'art. 2, sont autorisés à prendre toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires pour ramener l'ordre et la tranquillité publique. »

Jusqu'alors, les Commissaires à l'Intérieur sont encore exceptionnels. C'est à partir du début de 1793 que l'institution se développe. Le décret du 24 Février 1793 fournit à la Convention l'occasion de la généraliser. L'Assemblée avait par cette décision ordonné une levée de 300,000 hommes pour recruter les armées de la République. Dans l'atmosphère de trouble où vivait le pays, elle ne pouvait songer à demander à des administrations locales élues d'exiger de leurs électeurs l'acceptation d'une mesure aussi rigoureuse. Il fallait trouver des hommes énergiques pour faire exécuter les volontés de la Convention.

Dans ce but elle envoya sur les divers points du territoire quatre-vingt-deux de ses membres par le décret du 9 Mars 1793. « Les Commissaires tirés du sein de la Convention Nationale, décidait l'article premier, se rendront sans délai dans les divers départements de la République, à l'effet d'instruire leurs citoyens des nouveaux dangers qui menacent la patrie et de rassembler des forces suffisantes pour dissiper les ennemis. » Paris, centre du gouvernement, et les départements frontières qui avaient déjà des Commissaires aux Armées étaient exceptés. Les Commissaires devaient se diviser en quarante et une sections de deux Commissaires chacune.

Pour remplir efficacement leur mission, les Commissaires recevaient de l'article trois du décret, des pouvoirs étendus. Ils devaient parcourir les départements pour faire compléter le contingent déterminé par le décret du 24 Février. Ils avaient le droit de requérir non seulement les hommes en état de porter les armes, mais selon le mode qu'ils jugeraient convenable, les chevaux et mulets, les armes, les effets

d'armement et d'équipement, et en général, tout ce que la région offrait d'utile pour la guerre. Pour dissiper les troubles prévus par l'Assemblée, ils avaient le pouvoir de suspendre les fonctionnaires et d'arrêter les personnes suspectes.

Cette organisation est d'autant plus intéressante à mentionner qu'elle présenta une certaine permanence.

SECTION III

RAPPORT DES REPRÉSENTANTS EN MISSION

avec le Comité de Salut Public

Le caractère essentiel des Représentants en mission, c'est d'être des Représentants du peuple, des membres de l'Assemblée. Faute d'avoir à sa disposition des agents compétents et sûrs, la Convention souveraine se divise elle-même, sans rien perdre de son unité, en sections qui sont chacune autant de petites Conventions. Les Représentants ont droit, de par leur dignité, à des honneurs exceptionnels. Ils sont revêtus d'un costume militaire, ceints de l'écharpe tricolore et se reconnaissent de loin par leur panache ; ils sont généralement escortés par une troupe de cavalerie.

Comme Représentants du Peuple, ils sont irresponsables et inviolables. Ils ne peuvent être mis en accusation que devant l'Assemblée, comme tous les Députés : par le décret

du premier Avril 1793 la Convention a décidé que sans avoir égard à l'inviolabilité d'un Représentant de la Nation française, elle décrètera d'accusation ceux de ses membres contre lesquels existeront de fortes présomptions de complicité avec les ennemis de la liberté, de l'égalité et du gouvernement républicain.

Membres de l'Assemblée, les Représentants en mission participent de sa souveraineté et réunissent en leurs mains, les pouvoirs les plus étendus. Ils prennent les arrêtés, les font exécuter, défèrent au Tribunal Révolutionnaire, dont ils désignent les membres, ceux qui y contreviennent. Ce ne sont pas seulement des agents d'exécution. Leur mission est souvent des plus vagues et des plus générales. Ils ont une initiative complète et peuvent agir à leur guise et prendre les décisions inspirées par les circonstances. La révocation, la destitution, l'échafaud sont les sanctions de leurs ordres.

Ces fonctions d'une portée générale, ces immenses pouvoirs, donnent aux Représentants du Peuple en mission une puissance énorme. Ils sont les maîtres de l'administration civile et militaire, des biens et de la vie des citoyens. Cette omnipotence était à la fois nécessaire et pleine de dangers. En outre, elle devait avoir pour conséquence nécessaire, voulue même par l'Assemblée, de les mettre en conflits incessants avec les organes exécutifs avec lesquels ils faisaient double emploi.

Nous avons déjà vu l'Assemblée Législative donner le pas à ses Commissaires sur le Conseil Exécutif Provisoire. La Convention persévère dans cette voie et préfère ses Représentants, en leur qualité de Représentants du Peuple, aux ministres qui sont étrangers à l'Assemblée. Les désaccords sont fréquents entre les ministres et les Commissaires. Ceux-

ci dédaignent les ordres du Conseil Exécutif et la Convention leur donne raison.

Ces conflits étaient d'autant plus aigus que les ministres avaient parfois leurs propres Commissaires dont les rapports avec les Représentants du Peuple en mission étaient forcément tendus.

Ainsi le ministre de la guerre Bouchotte « pour sansculotiser » les officiers, envoie aux Armées des « Commissaires du Pouvoir Exécutif » qui en réalité ne dépendent que de lui et ne correspondent qu'avec lui. Ils sont au nombre de deux à l'armée du Rhin, de quatre à l'armée de la Moselle, chargés de « surveiller le personnel et le matériel ». Ces Commissaires dénoncent les nobles et les royalistes, notamment Héclonville, Custine, Houchard, Beauharnais. En raison des services rendus par ces chefs militaires, les Représentants en mission, au nombre desquels Maignet, refusent de les renvoyer et ils écrivent en ce sens à Bouchotte, le 10 Juillet 1793. Cependant le ministre de la guerre finit par l'emporter et les Représentants reconnurent l'impossibilité de conserver à la tête de l'Armée des « ci-devant » tièdes à l'égard du régime.

Déjà le premier mai, Custine s'était plaint de la continue intervention des Représentants dans les affaires militaires et leur reprochait de trancher des questions sans prendre son avis, de se mêler de choses dont il avait seul la responsabilité. Dans une lettre au Duc de Brunswick, relative à un échange de prisonniers, Custine avait commis l'imprudence de l'appeler Altesse Sérénissime et de lui décerner des éloges. Les Représentants le lui reprochent très vivement. Custine, énervé, demande à la Convention son rappel. L'Assemblée connaissait sa valeur. Tout en le blâmant, elle rappela ses Représentants sans trop oser les critiquer, mais

en appréciant qu'ils avaient montré un zèle excessif et passionné. Custine fut envoyé à l'Armée des Flandres.

Dans d'autres circonstances, les Représentants surent mieux tenir compte des nécessités de l'Armée et ils n'hésitèrent pas à suspendre l'exécution des décisions du Comité de Salut Public qu'ils estimaient inopportunes. Le 5 Septembre 1793, le Comité décida que les officiers et sous-officiers qui servaient dans la maison de Louis XVI ou de ses frères ou dans la Garde de la Législative devront se retirer à vingt lieues des frontières. Cette mesure dépeuple les états-majors et les cadres des armées. Les Représentants sursoient à son exécution et autorisent les officiers et sous-officiers à rejoindre l'armée.

Le 27 du même mois, le Comité décide l'envoi des carabiniers à l'Armée du Nord; le ministre de la guerre devra exécuter cet ordre sans délai. Mais ce serait priver l'Armée du Rhin de sa cavalerie d'élite. Malgré les injonctions du Comité les Représentants gardent les carabiniers. (1)

Voilà quelques exemples empruntés à l'action des Représentants en mission auprès des Armées de la Moselle et du Rhin, au nombre desquels se trouvait Maignet et à leurs relations avec les organes exécutifs civils et militaires.

Cette indépendance des Représentants en mission n'était pas sans inconvénients. Revêtus de pouvoirs à peu près illimités, exerçant leurs fonctions dans une circonscription mal définie, ils s'y comportaient en potentats, méconnaissaient les décisions du Comité Exécutif et suspendaient même les ordres de la Convention. Encore, si les mesures discrétionnaires qu'ils prenaient s'étaient toujours inspirées de l'intérêt général. Mais ils subissaient forcément l'influence des Comités locaux. Sous peine de paraître tièdes, il leur fallait tenir

(1) Sur tous ces faits, V. Arthur Chuquet. Les Guerres de la Révolution.

compte de l'opinion des clubs avancés. Indépendants à l'égard des chefs militaires du Comité de Salut Public et même de l'Assemblée, ils l'étaient aussi les uns par rapport aux autres. Des conflits continuels naissaient de l'insuffisante délimitation de leur compétence territoriale. Tels Représentants aux Armées ordonnaient des réquisitions pour les besoins de leur armée, sans se préoccuper des besoins de la population civile. Des Représentants à l'intérieur répondaient par d'autres réquisitions. Les habitants ne savaient plus à quelles réquisitions obéir.

D'autres Représentants, ne se préoccupant que de leur Armée, refusaient d'en détacher des éléments indispensables pour une opération d'ensemble. Nous l'avons vu pour les carabiniers. Ils laissaient des garnisons trop importantes dans les places en dépit des ordres du Comité. Barrère s'en plaint dans un rapport du Comité à la Convention du 5 Frimaire an II. « Le Comité avait arrêté comme base de l'instruction des Représentants et des Généraux et des opérations du ministre que l'on agirait en masse et jamais partiellement; que pour grossir l'armée active on retirerait des garnisons tout ce qui n'était pas rigoureusement nécessaire à leur sûreté. On a suivi un système contraire. Presque partout on a laissé des garnisons énormes. Il en est résulté un morcellement funeste dans nos armées. » (1)

Même indépendance chez les Représentants à l'intérieur. Les uns exécutaient férocelement les ordres du Comité contre les ci-devant nobles et prêtres. Les autres, plus courageux, savaient concilier la politique jacobine avec les intérêts généraux et n'hésitaient pas à suspendre les décisions inopportunes ou marquées d'un esprit purement sectaire. Bien

(1) *Moniteur*, t. XVIII, p. 517.

que l'impôt dût être fixé par la nation, certains Représentants, par un sentiment démocratique, surtaxaient les riches et dégrevaient les pauvres.

Ainsi la Convention, qui avait multiplié les Représentants en mission pour diminuer l'anarchie locale, risquait de la développer en créant des petits gouvernements tout puissants indépendants du pouvoir central et les uns des autres. Leur nombre (ils dépassèrent à un certain moment la centaine), leur éloignement rendait difficile au Comité d'avoir quelque autorité sur eux.

Ces dangers n'échappaient pas à la Convention, mais pouvait-elle soumettre les Représentants au Comité de Salut Public. Elle hésitait à le faire. Reconnaître la supériorité du Comité sur les Représentants, c'était abaisser l'utilité de leur mission, c'était créer une prépondérance du Comité sur des Représentants du peuple, précédent dangereux dont le Comité ne manquerait pas de profiter pour prendre le pas sur l'Assemblée elle-même. Or celle-ci, maîtresse du Conseil Exécutif, prétendait l'être aussi du Comité de Salut Public.

De cette lutte incessante entre le Comité et l'Assemblée on sait que le Comité, grâce à l'énergique ascendant de Robespierre et la faiblesse de la Convention, finit par sortir vainqueur.

L'histoire des relations entre le Comité de Salut Public et les Représentants en mission est un des épisodes de cette lutte. Consciente du danger, la Convention ne céda que peu à peu et n'accorda au Comité que des pouvoirs restreints sur les Représentants.

Par le décret du 23 Août 1793 qui ordonnait la levée en masse, elle donna au Comité le pouvoir d'établir une division territoriale entre les Commissaires (art. 15). Leur pouvoir fut ainsi limité à leur arrondissement. En outre, pour la fabrication des armes, l'art. 5 conférait au Comité un pouvoir de

réquisition sur toute l'étendue du territoire et l'art. 6 subordonnait le droit de réquisition des Commissaires dans leur circonscription au « concert » avec le Comité.

« Le Comité, dit l'art. 5, est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour établir sans délai une fabrication extraordinaire d'armes de tout genre qui réponde à l'élan et à l'énergie du peuple français. Il est autorisé, en conséquence, à former tous les établissements, manufactures, ateliers et fabriques qui seront jugés nécessaires à l'exécution de ces travaux, ainsi qu'à requérir pour cet objet, dans toute l'étendue de la République, les artistes et les ouvriers qui peuvent concourir à leurs succès. »

« Les Représentants en mission, ajoute l'art. 6, envoyés pour l'exécution de la présente loi, auront la même faculté dans leurs arrondissements respectifs en se concertant avec le Comité de Salut Public. »

En dehors de la fabrication des armes, les Représentants n'étaient pas soumis au « concert » du Comité. L'art. 6 se termine par une formule des plus générales : « ils sont investis des pouvoirs illimités des Représentants du Peuple en mission aux Armées. »

Vers la fin de 1793, l'ascendant du Comité sur la Convention s'accroît. Le 24 Septembre, le ministre de la guerre notifiait à l'Assemblée, sans indication de motifs, la révocation des trois Généraux en chef des Armées du Nord, de la Moselle et du Rhin, dont Houchard. Cette mesure avait été prise malgré le Représentant du peuple Briez qui, dans un rapport à l'Assemblée déchargeait Houchard et critiquait le Comité. La Convention adjoignit Briez au Comité, mais à la première protestation de Robespierre elle maintint le Comité en fonctions et retira le décret qui lui adjoignait Briez.

Par cette attitude, la Convention montrait une faiblesse qui, se renouvelant, devait la mettre à la merci du Comité. Celui-ci devait profiter des circonstances et il obtint de la Convention une autorité plus grande sur les Représentants en mission. Au nom du Comité, Barère lui proposa en Frimaire de « ramener tout à l'unité, à la centralité du gouvernement » de « ramener fortement à l'unité du pouvoir par un décret solennel, les Représentants en mission, les ministres, les généraux et tous ceux qui sont chargés de l'exécution des lois ou des arrêts pris par le gouvernement national révolutionnaire. »

Le 5 Frimaire an II, la Convention accepta cette subordination. « Les Représentants du Peuple envoyés en mission sont tenus de se conformer exactement aux arrêtés du Comité de Salut Public. Quelques jours plus tard, par le décret du 11 Frimaire an II, « tous les corps constitués et fonctionnaires publics sont mis sous l'inspection immédiate du Comité de Salut Public. »

Pour assurer son droit de contrôle sur les Représentants le Comité exigea d'eux d'être tenus au courant par une correspondance régulière, des besoins de leur circonscription et de leurs décisions. Dès auparavant, les Représentants avaient déjà pris l'habitude d'entretenir des relations écrites avec le Comité, en vue de maintenir une corrélation entre Paris et leurs circonscriptions. Le décret du 14 Frimaire an II, rendit cette correspondance obligatoire. « Les Représentants correspondront tous les dix jours avec le Comité de Salut Public. » (Sect. III, art. premier) et le 22 Frimaire le Comité écrit à Le Bon, représentant en mission dans le Pas-de-Calais, pour préciser cette obligation : « Tu demandes, citoyen collègue, si tu dois au Comité tous les détails de tes opérations. A cet égard le décret est précis. Tu dois envoyer au Comité de Sûreté Générale ce qui concerne les personnes

et adresser le reste au Comité de Salut Public. Ton zèle infatigable trouvera des moyens pour hâter ces travaux. » (1)

Enfin le décret du 24 Pluviôse an II (2) restreignit encore les pouvoirs des Représentants en mission, en vue de remédier à l'anarchie résultant de réquisitions contradictoires par eux ordonnées dans leurs circonscriptions respectives et qui risquaient d'affamer une partie du pays en accaparant les denrées dans une région. Sur la proposition du Comité, ce décret conféra droit de réquisition à un organe unique, opérant pour la France entière, la Commission des subsistances et approvisionnements de la République. Nulle autre autorité constituée ne pourra exercer cette fonction de réquisition et de préhension, si elle n'y est pas formellement autorisée, soit par un décret de la Convention, soit par un arrêté de la Commission, soit par le Comité de Salut Public (art. deux). Ainsi les Représentants en mission eux-mêmes devaient obtenir cette autorisation. Pour les Représentants aux Armées, seul le Comité avait le droit de la donner. Il était seul nommé dans l'art. 5. « Les Représentants aux Armées qui jugeront devoir mettre en réquisition des objets et matières nécessaires à la consommation communiqueront leurs projets d'arrêté contenant la nature, la qualité et la quantité des objets et matières et les lieux d'où ils se proposeront de les tirer, au Comité, sans l'approbation duquel ils ne pourront être mis à exécution. »

Toutefois, la nécessité de cette approbation qui mettait plusieurs jours à parvenir aux Représentants, avait des inconvénients aux Armées. Un corps de troupe en raison d'un déplacement rapide, résultant des opérations militaires,

(1) Archives Nat. F⁷ 477².

(2) *Moniteur* T. XIV, F. 460.

pouvait avoir besoin de recourir immédiatement à une réquisition pour sa nourriture ou ses transports. En cas d'urgence les articles 6 et 7 donnaient l'exequatur provisoire aux décisions des Commissaires aux Armées. « Lors des besoins très urgents et des cas imprévus qui obligeront les Représentants Députés près des Armées de mettre en réquisition et en préhension des matières et objets pour lesquels on ne pourrait attendre l'approbation préalable du Comité, ils adresseront à ce Comité et à la Commission des subsistances une expédition de leurs arrêtés, contenant la nature, la quantité, la qualité des objets réquisitionnés. Ces arrêtés pris dans ce cas par les Représentants seront provisoirement exécutés. »

Ainsi le Comité s'était efforcé de réduire l'influence de la Convention en s'assurant la suprématie sur les Représentants. Il ne réussit d'ailleurs qu'imparfaitement à se faire obéir par eux. S'il avait un droit de contrôle, ce droit était dépourvu de sanctions, car il appartenait à la Convention seule de rappeler ses Agents. Les Représentants pouvaient compter pour se maintenir en fonctions, malgré l'hostilité du Comité, sur les services rendus ou sur les amis qu'ils comptaient dans l'Assemblée.

En pleine période de dictature du Comité, Couthon se plaint à la séance du 10 Prairial an II, de leur indépendance totale. Le passage mérite d'être cité comme un témoignage de la toute puissance des Représentants en mission.

« L'intention prononcée de la Convention Nationale, dit-il, et celle sans doute de chacun de ses membres, est que le Gouvernement Révolutionnaire que nous avons établi et que le peuple a adopté, soit exécuté ponctuellement dans toutes ses parties et qu'il conserve en tout la force et les moyens qui lui sont nécessaires pour conduire la Révolution à son terme et assurer la félicité publique.

» Cependant, il est arrivé trop souvent que les Représentants du Peuple envoyés en mission, et déterminés par des considérations particulières, qu'ils ont crues impérieuses et commandées par le salut public, ont atténué involontairement l'action du gouvernement par une force d'opposition qui a produit sous plus d'un rapport les effets les plus fâcheux.

» Par exemple, si le Comité de Salut Public, à qui la Convention Nationale a confié sous sa surveillance l'exercice du Gouvernement Révolutionnaire dont elle est le centre, a jugé à propos de rappeler un collègue en mission, celui-ci, qui ne pouvait connaître les motifs du Comité et pénétrer les vues politiques du gouvernement, ne s'arrêtant qu'au bien qu'il avait fait et qu'il pouvait faire encore dans le lieu où il se trouvait ne s'est pas pressé de se rendre ; il a continué des opérations locales, qui contrariaient les vues générales du gouvernement, il a diminué la force de son action, il en a blessé l'unité ; il a divisé l'autorité quand il fallait la concentrer plus que jamais, et, sans le vouloir, il a produit, par sa résistance de fait, de très grands maux.

» Il est encore arrivé que certains Représentants ont cru que le Comité, en les invitant de revenir, n'avait voulu obtenir d'eux que des renseignements, sans toucher à la mission qu'un décret leur avait confiée. En conséquence, ils se sont bien rendus à l'invitation du Comité, mais après lui avoir fait part de leurs travaux et de l'état du pays qu'ils avaient quitté, ils sont repartis sans de nouveaux pouvoirs ; et si le Comité a, dans la suite, adopté des mesures pour les armées ou les départements où il ne croyait plus les Représentants, les mesures du Comité, déterminées par des vues générales, se sont trouvées en opposition avec celles des Représentants fondées sur des intérêts locaux ; les autorités constituées, chargées de l'exécution des ordres du gouvernement, ont été arrêtées par les ordres contraires des Représentants,

et il est résulté, et il a dû résulter de là que l'influence nécessaire du Gouvernement ou bien l'autorité des Représentants a été compromise ; que le bien particulier a balancé l'intérêt général et l'a souvent emporté sur lui , que la marche du gouvernement qui ne doit être qu'une , pour être forte et sûre , a été divisée, paralysée et que l'intention de la Convention n'a pas été remplie. » (1)

Ainsi , malgré sa toute puissance sur la Convention , le Comité de Salut Public n'avait pu réussir à soumettre à sa domination d'une manière absolue les Représentants en mission. Ils subsistent après Thermidor. A une autorité centrale , dictatoriale , succédait l'anarchie d'un grand nombre de Comités. Les Représentants en mission se montrèrent naturellement de plus en plus arrogants et indépendants du Pouvoir central. La puissante centralisation voulue par la Convention s'effritait ainsi de toutes parts.

Aussi n'est-il pas surprenant de voir l'Institution même des Représentants en mission violemment attaquée , au cours de la grande discussion qui eut lieu à la Convention , le 7 Floréal an III et dans les séances suivantes , en vue d'instaurer un gouvernement fort sans être dictatorial. « Thibaudeau s'élève énergiquement contre la dissémination du Gouvernement. Il va jusqu'à qualifier l'envoi de Représentants en mission de mesure plus désastreuse qu'utile. » Dans son projet il ne les supprime pas , mais limite strictement leurs pouvoirs en spécialisant leur mission. « Il ne sera plus envoyé de Représentants du Peuple dans la République avec des pouvoirs indéterminés ; ils seront toujours limités à l'objet particulier de leur mission. (Art. 14). »

(1) *Gazette Nationale* ou le *Moniteur Universel*. Décadi 12 Prairial an II. Séance du 10 Prairial. (Présidence de Prieur de la Côte-d'Or).

En outre, « ceux qui sont actuellement dans les départements rentreront à mesure que leur mission sera finie. »

Ce projet ne fut pas voté, mais les Représentants disparurent avec la Convention en Brumaire an IV.

DEUXIÈME PARTIE

Les Missions du Représentant du Peuple

Étienne MAIGNET

En abordant maintenant l'étude des missions confiées au Représentant du Peuple Étienne Maignet, nous trouvons en quelque sorte la voie ouverte devant nous.

Après avoir dégagé les principes généraux de l'Institution des Représentants en mission et la nature de leurs relations avec le Pouvoir Central, il nous reste à en montrer l'application dans un cas particulier.

En nous attachant à Maignet, au cours de sa carrière, nous essaierons de pénétrer plus à fond le mécanisme juridique et politique de l'Institution des Représentants et d'apprécier, plus exactement, les services qu'elle a rendus.

Étienne Maignet, né à Ambert, le 9 Juillet 1758, Avocat, devenu en 1790 l'un des administrateurs du Puy-de-Dôme, élu Député de la Législative le 6 Septembre 1791, puis Député de la Convention, ne parut au grand jour de l'Assemblée qu'après le procès du Roi, dont il vota la mort.

Pourtant il s'était fait connaître, dès la fin de 1792, par une mesure sage et bienfaisante. Au nom du Comité de Secours, dont il faisait partie, il avait proposé, le 26 Novembre, de

consacrer une somme de deux millions à secourir les proches des soldats citoyens partis volontairement aux Armées. (1)

Mais les circonstances font bientôt de Maignet un Représentant en mission. C'est, comme il est tout naturel, aux Armées qu'il est envoyé tout d'abord.

CHAPITRE I

MAIGNET A L'ARMÉE DE MOSELLE

Au printemps de 1793, la France était surtout préoccupée de sa frontière du Nord, toute ouverte de Dunkerque à Strasbourg. La mort du Roi avait augmenté nos difficultés avec l'Europe. La Convention luttait déjà contre l'Autriche, la Prusse et la Sardaigne. Mais l'Angleterre, satisfaite de nos

(1) Nous ne citerons que quelques articles de ce projet de décret, qui offre quelque analogie avec nos lois sur les allocations militaires en temps de guerre :

Article 1^{er}. — Il sera mis à la disposition du Ministre de l'Intérieur, une somme de deux millions, pour être distribuée, par forme de secours, aux personnes ci-après désignées :

Article II. — Toutes les personnes qui ont droit à ces secours sont les père, mère, femme et enfants qui n'avaient pour toute ressource que le produit du travail du citoyen soldat volontaire qui est au service de la République.....

Article XII. — Ces secours sont fixés pour chaque année de leur durée, de la manière suivante : les enfants âgés de moins de huit ans auront une somme de 40 livres ; ceux qui auront plus de huit ans, mais qui n'auront pas accompli leur douzième année, 25 livres ; les père et mère, âgés de plus de soixante ans recevront chacun la somme de 40 livres et s'ils ont plus de 70 ans 60 livres ; les épouses auront 60 livres. La *Gazette Nationale* ou le *Moniteur Universel*. Mardi 27 Novembre 1792. Séance du lundi 26 Novembre.

luttres politiques, était restée neutre. Après l'exécution de Louis XVI, l'opinion anglaise, profondément émue, obligea le Ministre de Georges III à sortir de sa réserve. La guerre fut déclarée entre les deux gouvernements le 1^{er} Février. A sa suite l'Angleterre entraîna la Hollande, les Princes de l'Empire Germanique, l'Espagne, le Portugal, l'Italie toute entière.

A cette formidable coalition, la Convention répond par le décret du 24 Février 1793 qui ordonne une levée de trois cent mille hommes. Pour en assurer le recrutement, le décret du 9 Mars envoie dans les départements quatre-vingt-deux Commissaires issus de son sein. Ces Commissaires sont munis des pouvoirs les plus étendus : droit de requérir les hommes en état de porter les armes, de réquisitionner les chevaux, les mulets, les armes, les effets d'habillement et d'équipement, et en général toutes les choses utiles pour la guerre. Enfin, droit de suspendre les fonctionnaires et d'arrêter les personnes suspectes.

Ces nouveaux Représentants viennent s'ajouter, dans les départements de l'intérieur, à ceux que la Convention délègue aux Armées. En effet, dans les départements frontières, il n'est pas besoin de nouveaux Représentants, puisque les Commissaires aux Armées sont déjà investis des pouvoirs les plus étendus de réquisition, de nomination, de destitution, d'arrestation.

Par décret du 30 Avril 1793, Maignet est nommé Représentant de la Convention près de l'Armée de la Moselle en même temps que Le Vasseur de la Meurthe, Maribon-Montaut et Soubrany.

Délégués de l'Assemblée, qui se considère comme souveraine et réunit en ses mains tous les pouvoirs, les Commissaires aux Armées agissent en maîtres dans l'Armée auprès de

laquelle ils sont envoyés. Jamais la confusion des fonctions n'a été plus complète. Ils sont à la fois stratèges, politiciens et administrateurs. De là des heurts incessants avec les autres services, des conflits que la Convention doit trancher en dernier ressort.

Maignet arrive à l'Armée de Moselle dans un moment de difficultés militaires. Les frontières sont menacées. Or, les relations du pouvoir civil et du pouvoir militaire ont de tout temps été un problème des plus délicats à résoudre. Il devait se poser avec une insistance particulière de par la présence auprès de chefs militaires de délégués de l'Assemblée souveraine et omnipotente. Aussi dans une lettre à la Convention Custine se plaint-il de la continuelle intervention des Commissaires dans les questions militaires ; ils se mêlent, dit-il, de choses dont il est responsable et ils vont même jusqu'à trancher les questions sans lui demander son avis.

A maintes reprises de nouveaux conflits s'élèvent, les Commissaires s'occupant de surveiller l'esprit politique de l'Armée. Nous avons rapporté, au cours de la première partie l'incident survenu entre les Représentants et Custine au sujet d'une lettre adressée au Duc de Brunswick.

Mais les Commissaires ne sont pas toujours aussi fanatiques. Maignet sait reconnaître les services rendus et fermer les yeux sur le modérantisme de certains officiers. Les Commissaires du Pouvoir Exécutif, délégués par Bouchotte à l'Armée de la Moselle, en dénoncent les chefs mêmes comme nobles ou royalistes. Maignet et ses collègues n'hésitent pas à prendre la défense de ces généraux dont ils jugent la présence indispensable. Le 10 Juillet ils écrivent à Bouchotte qu'ils refusent de les renvoyer. C'est un nouvel exemple de conflit.

Au point de vue de l'esprit politique des habitants, Maignet opérait dans une région profondément dévouée à la France.

Amis de l'ordre, de l'égalité mais aussi de l'indépendance, les Lorrains n'étaient animés ni d'un esprit anti-révolutionnaire, ni de sentiments révolutionnaires fanatiques. Si Maignet se plaint cependant dans une lettre à la Convention du 27 Mai 1793 (1) de l'esprit réactionnaire qui règne à Metz, il n'eut pas, durant le cours de sa mission, à exercer les mesures de rigueur qu'il devait avoir à prendre quelques mois plus tard contre la ville de Lyon.

C'est surtout aux problèmes d'administration proprement dits que Maignet s'est attaché. Il faut faire vivre une Armée, veiller à ce qu'elle soit nourrie, habillée, équipée, pourvue d'armes et de munitions. A l'Armée de la Moselle, Maignet manifeste déjà les qualités d'administrateur habile, à l'esprit fertile en ressource, que nous retrouverons chez lui au cours de sa mission en Vaucluse.

D'ailleurs, dans cette lourde tâche, Maignet est aidé par les pouvoirs presque illimités dont il est revêtu, comme membre de la Convention, par le décret qui l'a investi de ses fonctions.

Les ressources naturelles et industrielles que la Lorraine offre pour la guerre et pour la défense nationale n'échappent pas à un esprit que l'urgence des besoins rend particulièrement ingénieux. L'industrie du fer y est largement développée. Les mines de houille qu'on y rencontre permettent d'alimenter les hauts fournaux et d'augmenter l'activité de la métallurgie. Dès son arrivée, Maignet se préoccupe de faire bénéficier de ces richesses, la production nationale, en utilisant les prérogatives de Commissaire aux Armées : le droit d'arrestation et le droit de réquisition.

Le premier acte des Commissaires est un acte décisif. Le

(1) Arch. nat. A F. II 246.

11 Mai 1793, ils signent à Wissembourg un ordre par lequel autorisation est donnée de mettre en état d'arrestation et de conduire à Paris le Prince de Nassau-Sarrebruck, sa famille, les conseillers et agents connus par leur haine contre la Révolution.

Ordre est donné, en outre, de mettre les scellés, de réquisitionner les chevaux, les bestiaux, les grains, les fourrages, les vins, à la charge par les agents d'exécution Richard et Muller de rendre compte journallement de leurs opérations. Sept chevaux sont réservés aux Représentants en mission. Les autres seront délivrés aux officiers de cavalerie et aux officiers supérieurs d'infanterie qui pourront justifier avoir perdu leur monture dans la campagne, soit au feu, soit par accident. Les selles, les housses, les brides, les harnais seront estimés avant d'être utilisés.

Ces prises de guerre étant faites, tout devient possible aux Commissaires. Ils prennent le 20 Mai, à Forbach, un arrêté, permettant aux forges de Hombourg et de S^{te} Fontaine de s'approvisionner de certaines matières auprès des fourneaux de Saarbrück, comme elles le faisaient dans le passé, sans tenir compte d'aucune opposition.

Le texte mérite d'être cité : « Les Représentants du Peuple envoyés près de l'Armée de la Moselle, vu la lettre écrite de St-Avold, le 17 de ce mois, par le citoyen Watremez :

Considérant qu'une des principales fonctions qui leur sont confiées est d'entretenir l'abondance dans nos armées et dans nos arsenaux et que rien n'est plus important que de mettre la plus grande activité dans tout ce qui est relatif à notre artillerie.

Considérant que les assignats sont la monnaie de la République et que l'hypothèque sur laquelle repose leur remboursement est assez reconnue pour qu'aucun étranger ne

puisse concevoir d'autre crainte que celle que sa haine contre la nation française pourrait lui inspirer ;

Considérant que les fourneaux de Saarbrück appartiennent au prince de Nassau, autorisent les préposés aux forges (de Hombourg et St^e Fontaine) à s'approvisionner dans les fourneaux de Saarbrück, requièrent le général Houchard de prêter main-forte aux Commissaires pour l'exécution de cet arrêté, chargent les administrateurs du département de la Moselle d'entretenir en activité lesdits fourneaux..., autorisent les administrateurs à faire toutes les dépenses nécessaires et à commettre tous ceux qu'ils croiront devoir employer..., à la charge par eux de rendre compte aux Représentants en mission de quinzaine en quinzaine du produit desdits fourneaux et des dépenses qui auront été faites chaque semaine.

Signée : Maribon-Montau , Soubrany, Le Vasseur,
Maignet. (1)

Après avoir pris cet arrêté, les Commissaires le font connaître à la Convention Nationale, en l'accompagnant de ce commentaire : « Vous savez, Citoyens collègues, que les anciens Représentants près les Armées du Rhin et de la Moselle ont fait arrêter tous ceux de cette famille (de Nassau-Sarrebrück) qu'ils ont pu saisir ; qu'ils ont fait enlever leur mobilier et séquestrer leurs revenus ; dès lors qu'il est vrai que les fourneaux font partie des biens du Prince de Nassau, il n'y a pas de difficulté qu'il faut profiter de tout ce qui en provient, surtout quand ces objets sont pour nous d'une si grande nécessité ; il pourrait se faire qu'alors les préposés à cet établissement, peu disposés à travailler pour la nation française, abandonnassent ces fourneaux et que nous tombassions dans l'embarras où nous nous trouvons actuellement ; c'est

(1) Archives Nationales. A. F. II. 246.

ce qui nous a dicté l'arrêté dont nous vous faisons passer une expédition.

Nous avons été plus loin, nous avons prévu le cas où ces fourneaux appartiendraient à quelques citoyens de Saarbrück et avons pris les précautions que nous avons cru nécessaires, pour que constamment ces fourneaux travaillent pour la nation française et qu'ils travaillent pour elle seule. Nous avons confié l'exécution de cet arrêté à l'Administration du département de la Moselle. »

Ces actes (1) d'énergie développent nécessairement toutes leurs conséquences. Les biens du Prince de Nassau, mis sous séquestre, s'élèvent à un million. On approvisionne en bois et en charbon, dont les propriétés du Prince sont riches, toutes les places fortes de Lorraine.

Le général Houchard a découvert des armes chez le Prince de Nassau. On les confisque au profit de l'armée. Une proclamation est lancée, qui développe les motifs de l'arrestation du Prince. On y lit cette phrase restée fameuse : « Paix aux chaumières, guerre aux châteaux. » (2)

Après avoir accaparé, au profit de la défense nationale, toute l'industrie de la Lorraine, Maignet et ses collègues se préoccupent de la mettre à l'abri des coups de l'ennemi en organisant en arrière de nouveaux centres de fabrication. On décide de transporter, à Metz, les houilles de Saarbrück, ainsi que tout ce qui sera fabriqué dans les fours du Prince de Nassau. On fera des balles à Metz. Cependant on ne suspend nulle part le travail. Au contraire, on approvisionne d'étain la manufacture de Geislautern.

Au point de vue purement administratif, l'intervention

(1) Archives nationales. A. F. II. 246.

(2) Cette formule se lisait aussi sur les bannières des sans-culottes.

des Commissaires est si fréquente qu'on ne peut énumérer toutes les affaires dont ils s'occupent. Le 3 Juin 1793, ils annoncent de Metz à la Convention Nationale qu'ils vont visiter les places fortes de Thionville et de Longwy pour remédier aux lenteurs des différents services. Ils se plaignent de l'insuffisance de l'administration des subsistances, rendent compte au Comité de l'état de dénuement de l'armée et demandent au Comité de Salut Public de prendre les mesures les plus efficaces pour qu'il y soit porté prompt secours. (Lettres des 26 et 28 Juin). Le Comité de Salut Public répond le 5 Juillet : « A la réception de vos lettres des 26 et 28 Juin, Citoyens collègues, par lesquelles vous nous faites part de la pénurie à laquelle vous craignez d'être exposés à l'égard des subsistances, nous avons fait part de vos réclamations au Comité des subsistances militaires et par lui aux administrateurs.

Nous avons appris par cette démarche que l'augmentation des forces de l'Armée de la Moselle était la cause du mécompte, l'Administration a déclaré qu'elle allait vous expédier 12,000 quintaux dont elle pouvait disposer et qu'elle allait redoubler d'efforts. »⁽¹⁾ Mais en attendant, les Commissaires sont invités à faire usage de la voie des réquisitions et, comme nous l'avons vu par les exemples précédents, ils manqueront pas.

L'existence d'un Comité des Subsistances, organe permanent chargé pour l'ensemble du territoire de régler les questions de ravitaillement, gênait donc la liberté d'action des Commissaires aux Armées puisque, d'après cette réponse du Comité Exécutif, c'est par son intermédiaire que les Commissaires obtiendront les denrées qui leur font défaut. D'autre part, un Comité

(1) Archives Nationales. A. F. II. 246-2099.

Général était indispensable pour coordonner les prescriptions prises par les Représentants en mission à l'égard des subsistances. Les populations étaient souvent victimes de réquisitions opérées sur elles d'une part par les Commissaires aux Armées, pour les besoins des Armées, d'autre part, par les Représentants à l'intérieur pour les besoins de la population civile.

En vue d'éviter ces mesures contradictoires, la Convention donnera au Comité, par le décret du 23 Août 1793, le pouvoir de fixer les circonscriptions des Représentants en mission et le décret du 24 Pluviôse an II réservera exclusivement le pouvoir de réquisition à la Commission des Subsistances et d'Approvisionnements de la République. Cependant les Représentants *aux Armées* ne seront soumis pour leurs réquisitions qu'à l'agrément du Comité de Salut Public et même, d'après les art. 6 et 7, en cas de besoins urgents et imprévus, leurs arrêtés adressés au Comité et à la Commission des subsistances seront provisoirement exécutoires.

Mais la mission de Maignet à l'Armée de Moselle prend fin en Juillet 1793. Elle est antérieure aux décrets qui fixent les relations des Représentants en mission avec la Commission des subsistances et le Comité de Salut Public : décrets du 23 Août 1793, du 5 Frimaire, du 14 Frimaire, du 24 Pluviôse an II. Les pouvoirs des Commissaires n'ont pas encore été limités ni par la fixation de circonscriptions territoriales, ni par la condition d'un concert avec le Comité de Salut Public, pour les réquisitions d'abord, puis pour tous les actes, ni par l'inspection générale du Comité de Salut Public. Ils n'étaient pas encore assujettis à la correspondance décadaire.

En somme, à l'époque de la mission de Maignet en Moselle, l'Institution des Représentants en mission, bien que

déjà très développée, n'avait pas encore reçu son statut organique ; la Convention envoyait des Commissaires où et quand le besoin s'en faisait sentir. Elle fixait leurs pouvoirs d'après les circonstances et à chaque création de nouveaux postes ; mais ces pouvoirs, délégués par l'Assemblée à ses propres membres, étaient en général à peu près illimités comme les siens. C'est à la Convention, plus souvent qu'au Comité de Salut Public, que Maignet rend compte de ses actes. Plutôt administrateur que politicien, il conserve des rapports corrects avec l'Assemblée et le Comité ; sa mission ne soulève pas de conflits avec ces organes. Ce n'est guère que sur le terrain politique dont il se tient le plus possible à l'écart, qu'on peut mentionner des difficultés de Maignet avec Custine et les Commissaires de Bouchotte.

Le 18 Juillet 1793, Maignet estime que son rôle est fini. Il écrit au Comité de Salut Public pour obtenir son rappel. « Le décret qui me nommait un des Représentants du Peuple, près l'Armée de la Moselle, m'aurait effrayé, dit-il..., par l'immensité des pouvoirs qu'il me confiait si je n'en avais aperçu le terme. En les acceptant, j'ai fait preuve de bonne volonté. Je me suis dit que si mes moyens ne correspondaient pas à mes désirs, il me serait permis, sous peu, d'abandonner le fardeau que j'aurais reconnu au-dessus de mes forces. Je me suis promis d'être exact à le déposer au moment prescrit par le décret. Deux mois et demi se sont écoulés depuis mon départ. Déjà j'ai demandé mon rappel. Je l'aurais réclamé de nouveau, si, l'on ne m'avait annoncé que, sur le rapport de Couthon, mon vœu avait été accompli. Cependant le décret n'a point paru et mon désir est toujours le même parce qu'il est fondé sur des principes invariables. J'ai rempli ma tâche avec zèle, d'autres pourront la remplir avec plus de succès. Mais, en grâce,

donnez-moi promptement un successeur. Il m'est impossible de demeurer plus longtemps ici. » (1)

CHAPITRE II

Maignet Représentant en mission à Lyon

Rappelé sur sa demande par la Convention, Maignet reçoit bientôt un nouveau témoignage de la confiance de l'Assemblée ; mais cette fois le rôle assigné est tout autre. Ce n'est plus à ses talents d'administrateur qu'il est fait appel, mais à ses convictions révolutionnaires. Il est chargé de rétablir l'ordre dans la région lyonnaise et d'y vaincre l'insurrection fédéraliste.

Au mois de Juillet 1793, un nouveau péril, l'insurrection fédéraliste, menaçait de compromettre l'unité française en dressant les départements les uns contre les autres. Quelques mois après la révolte vendéenne de St-Florent-d'Anjou, le fédéralisme éclatait à Caen et se propageait dans plus de soixante départements. A Lyon et dans le Midi, les soulèvements eurent plutôt un caractère royaliste.

Le 27 Juillet 1793, pour faire face à la gravité des circonstances, la Convention décida d'accorder au Comité de Salut Public le droit de décerner des mandats d'arrêt, droit qui, jusqu'alors, n'appartenait qu'au Comité de Sûreté Générale.

Le 20 Août, sur la proposition du Comité de Salut

(1) Archives nationales. A. F. II. 246-2099.

Public, l'Assemblée résolut d'en finir avec la ville de Lyon révoltée. Elle décréta que les citoyens Couthon, Chateauf-Randon et Maignet seraient adjoints aux Représentants du Peuple près l'Armée des Alpes et à ceux envoyés dans les départements du Rhône, de la Loire et les départements adjacents.

Elle ajouta qu'ils seraient comme eux investis de pouvoirs illimités. « Elle les autorisa à se transporter dans tous autres départements qu'ils jugeraient convenables » et à y prendre « ensemble ou séparément toutes les mesures que les circonstances et le salut de la République pourraient exiger. » Elle les autorisa enfin « à déléguer des Commissions pour l'exécution de leurs mesures. »

Le plan de la Convention est d'utiliser les forces républicaines que lui fournissent spontanément certaines parties du Plateau Central et notamment le département du Puy-de-Dôme, pour vaincre la résistance de Lyon. Elle favorise et flatte ses amis, elle accorde une subvention de trente mille livres pour le département du Puy-de-Dôme et les républicains qui ont résisté à l'émeute royaliste de Montbrison. Elle ordonne la confiscation des biens des révoltés. Elle décide enfin que la ville d'Ambert a bien mérité de la Patrie. (1)

D'ailleurs sur les trois Commissaires nommés, deux sont originaires du Puy-de-Dôme, Couthon étant né à Crest, Maignet à Ambert, et, de par leurs mutuelles professions et leurs familles, depuis de longues années, en relation.

Quant à Chateauf-Randon, il opérait précisément dans la Lozère.

Tous trois écrivent à la Convention pour rendre compte

(1) *Gazette Nationale* ou *Moniteur Universel*, Jeudi 22 Août 1793. Séance du Mardi 20 Août, Présidence d'Héruit de Séchelles.

de leurs premiers actes. « Toutes les mesures ont été prises, disent-ils, pour faire tomber sur les scélérats de Lyon tous les rochers du Puy-de-Dôme et les écraser. » (1)

Le siège de la Ville avait commencé le 14 Août. La Convention avait envoyé des Représentants dans tous les départements limitrophes : du côté des Alpes, Albitte et Dubois-Crancé, à Mâcon, Reverchon, Javogues et Laporte. (2)

Une fois de plus, les Représentants entrent en conflit avec l'autorité militaire. Le général Kellermann, chargé de conduire le siège, voulait le suspendre pour aller au-devant des Piémontais qui envahissaient les vallées de la Maurienne et de la Tarentaise.

Malgré l'opposition des Représentants, il part le 1^{er} Septembre ; les Commissaires font connaître sa conduite à la Convention qui leur donne raison et destitue le général.

Tandis que Dubois-Crancé et Gauthier obtiennent ce résultat, Chateauneuf-Randon, Maignet et Javogues se rendent à Montbrison avec douze mille hommes.

Mais c'était une opération secondaire. Il ne fallait pas oublier Lyon. Couthon et Maignet se trouvèrent là pour recevoir la capitulation de la ville, qui eut lieu le 9 Octobre.

Maignet n'était pas un fanatique et s'il estimait une punition indispensable, il ne voulait pas qu'elle fut dictée par l'esprit de passion.

Si sévère que fut Couthon, il se montra moins rigoureux que la Convention elle-même. Il propose à l'Assemblée de faire des distinctions dans la population de Lyon, frapper

(1) Ibidem. 8 Septembre 1793. Séance du Jeudi 5 Septembre.
Présidence de Maximilien Robespierre.

(2) Cf. le très intéressant ouvrage de M. Francisque Mège « le Proconsulat de Couthon. »

les uns dans leur vie, les autres dans leurs biens, exiler tout le reste. La Convention ne voulut pas distinguer et prononça dans son décret du 12 Octobre, antidaté du 9 Octobre, afin de le faire coïncider avec la prise de la ville, un verdict impitoyable : « La ville de Lyon sera détruite. Le nom de Lyon sera effacé.... Il sera élevé sur les ruines de Lyon une colonne qui attestera à la postérité des crimes et la punition des royalistes de cette ville, avec cette inscription : « Lyon fit la guerre à la Liberté, Lyon n'est plus. » (1)

En même temps que le texte de ce décret, les trois Représentants reçoivent du Comité de Salut Public un avertissement destiné à lever toute hésitation de leur part.

« La Convention, disait le Comité de Salut Public, voit avec plaisir votre entrée à Lyon ; mais sa joie n'a pu être complète, quand elle a vu que vous cédiez aux premiers mouvements d'une sensibilité trop peu politique. Vous avez paru vous abandonner à un peuple qui flatte les vainqueurs...

Il faut démasquer les traîtres et les frapper sans pitié. Ces principes adoptés par la Convention Nationale peuvent seuls sauver la patrie ; ils sont aussi les vôtres : suivez-les ; n'écoutez que votre propre énergie et faites exécuter, avec une sévérité inexorable les décrets salutaires que nous vous adressons. » (2)

Les Représentants n'ont plus qu'à s'incliner, cependant ils n'obéissent, semble-t-il, qu'avec des restrictions et des lenteurs. C'est le 22 Octobre seulement que les premiers coups de pioche furent portés à Bellecour et à Pierre Scise. La Municipalité fut chargée de découvrir et de désigner les

(1) *Moniteur* du 13 Octobre 1793. t. XVIII, p. 104.

(2) Dépôt de la Guerre, armée de Lyon, à la date.

habitants de la ville et des départements voisins qui avaient trempé dans la conspiration. Les prisons se remplirent alors de nouveaux captifs qui avaient échappé jusque là. Leur nombre s'élevait à six mille. (1)

Quelle est la responsabilité de Maignet dans ces actes de rigueur ? A supposer qu'il eût voulu les modérer, le pouvait-il ? Était-il possible d'enfreindre les ordres formels de la Convention ?

Était-il possible, d'autre part, d'échapper à l'influence des fanatiques ? On en doute, quand on voit comment s'exprime au sujet de ces malheureuses victimes, le Représentant du Peuple Albitte, qui, avec Sébastien de la Porte, s'était joint à Maignet et à Couthon : « Le Tribunal, dit-il, juge ici les prisonniers ; il ne passe pas de jour qu'on en fusille ; tous affectent en mourant le courage et l'insolence ; mais qu'importe leur ton, pourvu qu'ils débarrassent la terre de leur présence. »

« J'ai conseillé à mes collègues, ajouta-t-il, d'établir plusieurs de ces tribunaux, afin de juger tout d'un coup les misérables.... » (2)

Comment conserver la liberté d'action dans une telle atmosphère ? L'historien qui a dressé le plus sévère réquisitoire contre les Représentants en mission et qui a porté sur Maignet un jugement sans indulgence, M. Henri Vallon, ne lui retire pas cette circonstance atténuante qu'il a reçu d'autrui de fâcheux exemples.

« Il avait, dit-il, assisté au siège de Lyon et pris, à bonne école, sans doute, sa part aux sauvages exécutions qui

(1) Compte-rendu de Maignet, Bibliothèque nationale, le 39-46, p. 22.

(2) Archives nationales. A. F. II, carton 82. No. 146.

frappèrent et les hommes et les maisons mêmes, dans cette grande ville. »

Le rôle assigné à Maignet, à Lyon, n'était guère dans son tempérament et il eut volontiers pratiqué une politique d'habileté et de conversion plutôt qu'une politique de rigueur. Mais il semble s'être rapidement lassé du rôle que lui faisait jouer l'Assemblée. Bientôt relevé ainsi que Couthon par Fouché et Collot d'Herbois, il partit sans même attendre ses successeurs.

CHAPITRE III

Dernière Mission de Maignet

Bouches-du-Rhône et Vaucluse

Après le passage de Maignet à Lyon, s'ouvre la période la plus importante, mais aussi la plus tragique de sa carrière. A Lyon, il avait pris conscience des pouvoirs illimités que la Convention donnait à ses Commissaires. Il s'était accoutumé à en user sans scrupule. Il suffira, pour qu'il se range au nombre des plus terribles Représentants, que les circonstances paraissent plus puissantes et que les passions, déchaînées autour de lui, l'entraînent dans leur tourbillon.

Dès le 20 Octobre, Couthon avait écrit à St-Just pour obtenir, non son rappel, mais une mission dans le midi. Il lui aurait plu, vainqueur de Lyon, de prendre Toulon. Toulon brûlé, car il s'agissait de feu cette fois, et non du fer, il serait revenu au sein de la Convention qu'il n'aurait plus quittée.

Mais ce qu'il demandait pour lui faillit échoir à Maignet. Marseille et Toulon ayant été pris dans l'intervalle, on chargea Maignet d'organiser le Gouvernement Révolutionnaire dans les Bouches-du-Rhône et le Vaucluse, en un mot, de pacifier ces départements. On se proposait aussi de donner un successeur à Barras et Fréron dont la rage avait fatigué la Convention. Vingt-trois édifices, les plus beaux de Marseille, avaient été détruits par leur ordre et l'Hôtel-de-Ville avait été sauvé à grand'peine de leur folie destructive. Marseille enfin, avait été privée par eux de son nom, qu'elle avait toujours porté depuis les Phocéens. (1)

La mission donnée à Maignet était une véritable mission de confiance. La Convention l'avait choisi comme un arbitre entre les Représentants et le pays qu'ils avaient maltraité. Elle n'avait point cru devoir rappeler purement et simplement Barras et Féron ; elle ne voulait pas les désavouer publiquement ; elle craignait de les offenser et de nuire d'autre part à son prestige.

La tâche de Maignet était d'autant plus difficile qu'il était seul à l'entreprendre. Elle ne l'effraya pas. Il porta essentiellement ses efforts sur trois points : il voulut rallier Marseille à la Révolution, assurer la subsistance des populations, punir les aristocrates.

Nous étudierons successivement son action sous ces trois formes.

(1) Arrêté de Barras du 17 Nivôse : Le nom de Marseille sera changé. Provisoirement elle restera sans nom.

SECTION I

PACIFICATION DE MARSEILLE

Qu'elles sont les vues de Maignet sur la pacification de Marseille? Il nous les fait connaître dans son message au Comité de Salut Public daté du 19 Pluviôse (7 Février 1794).

«... Des habitants de Marseille, dit-il, se sont rendus coupables. La main de la nation doit s'appesantir sur eux, comme sur tous ceux des autres communes qui ont osé se soulever contre la souveraineté nationale ; tout le monde en convient, l'on ne diffère que sur la nature du châtiment. Nos collègues l'ont fait porter sur la ville même, et par là ils ont puni indistinctement tous les habitants. Ils les ont regardés comme tous coupables.... » Mais les habitants, ajoute Maignet, «réclament la justice qui gradue les peines et qui ne les fait peser que sur la tête des vrais coupables ; ils regardent le nom de Marseille comme un héritage qu'ils ont illustré, qui honore la France, et ils veulent qu'il passe aussi à la postérité. La suppression leur paraîtrait un arrêt de proscription contre tous ses citoyens. »

Maignet excuse Barras et Fréron de leur erreur. « L'attachement qu'une portion des habitants montre pour le nom de Marseille, la persévérance qu'ils mettent à réclamer contre sa suppression, ne leur paraît, dit-il, en parlant de ses collègues, qu'une preuve de plus de fédéralisme. » Et il ajoute avec une certaine finesse :.... « L'énergie qu'ils ont manifestée et qui leur a fait vaincre tant d'obstacles, les rend

peu inquiets sur tout ce qui pourrait inspirer aux citoyens qui réclament le sentiment de ce qu'ils voudraient regarder comme une injustice et de ce qui, à leurs yeux, (1) n'est que le résultat de la plus sévère impartialité, de la plus stricte justice, ils ont acquis la certitude qu'avec de la fermeté dans les Représentants, l'on peut se flatter de tout soumettre au joug de la loi. »

Maignet conclut qu'il faut tout recommencer et que son premier soin doit être de rechercher quelle opinion il doit prendre de Marseille. Dans ce but, il revient en arrière.

« J'ai ouvert, dit-il, les arrêtés de nos collègues. Ici, il a fallu devenir méthodique pour bien distinguer les époques. Il en est deux principales, qu'il faut bien saisir, celle qui a précédé l'entrée de Carteaux dans Marseille et celle qui l'a suivie.

Avant l'entrée de Carteaux, explique-t-il,... tout ce qui était riche était corrompu : l'on ne respirait que pour le gouvernement monarchique.... mais à cette époque même, où l'échafaud était dressé pour les patriotes, Marseille en renfermait un grand nombre... » Et Maignet fait l'éloge de la section N° 11, qui avait combattu la contre-révolution, et à laquelle Barras et Fréron avaient eux-mêmes rendu hommage.

Ne faut-il pas tenir compte à la malheureuse cité des services rendus par les patriotes ?

« La section II, dit Maignet, a combattu, les armes à la main, ses propres aristocrates... Serait-il juste de ne mettre aucune différence entre la manière de traiter cette commune et celle de Toulon, celle de Lyon, qui, au sein

(1) « Aux yeux des Représentants. » La phrase n'est pas très claire au premier abord, peut-être avec intention. Maignet n'exprime pas sa pensée ; il la laisse deviner, au fond, il reproche à Barras et à Fréron d'avoir agi avec brutalité.

de la contre-révolution, n'ont offert aucune portion de citoyens qui se soient armés pour la combattre et la terrasser ? »

Pour justifier la rigueur dont usèrent Barras et Fréron, il faudrait que les patriotes, qui ont combattu pour la Révolution, avant l'entrée de Carteaux, eussent, par la suite, abandonné leur poste. Mais tel n'est pas le cas. « Marseille comptait encore, (1) dit Maignet, un certain nombre d'hommes pour qui la représentation était le point de ralliement, ceux qui, à travers tous les orages, toutes les vacillations, s'étaient également montrés amis des lois et de la Convention. Pourquoi donc les confondre dans la punition ?... Il fallait faire arrêter, comme on l'a fait, ceux qui ont paru avoir excité le mouvement, mais pour faire approuver cette mesure, cette mesure indispensable, contre des hommes qui jouissent de beaucoup de popularité, il fallait être juste envers tous, louer et protéger ce qui restait pur et sauver, en leur faveur, la commune au lieu de la flétrir !...

« Voilà, citoyens collègues, dit Maignet, en finissant, l'aperçu que j'ai pu me faire, pendant le peu de temps que j'ai passé ici : Vous voyez le point d'où je suis parti et le résultat où je suis arrivé, me suis-je trompé ? Éclairez-moi, il vous importe de le faire, afin que je ne prenne pas une fausse direction. Je vous l'ai dit avant de partir. Sans nulles connaissances des localités, je dois être circonspect ; dans un pays où tout est sulfureux (sic) il faut de la prudence. Je saurai la concilier avec ce que demande la majesté nationale.

Si la commune obtient ce qu'elle demande, elle contracte le devoir de poursuivre sans relâche tous les conspirateurs, sous quelque masque qu'ils se couvrent ; je ne cesserai de

(1) Après le départ de Carteaux.

le lui répéter et de l'exiger d'elle. Plus vous ferez envers Marseille, plus j'aurai le droit de lui demander. Ne perdez pas un instant pour me faire connaître vos dernières intentions. Comptez sur mon dévouement entier à la chose publique... » (1)

On ne peut qu'approuver Maignet d'avoir tenu ce langage ferme et modéré, digne d'un grand politique. Son mérite est d'autant plus remarquable qu'il persévère avec plus d'énergie dans son attitude.

« Les lettres dont je vous envoie copie, dit-il au Comité de Salut Public, dans un message du 21 Pluviôse, vous prouveront que nos collègues persistent dans leur arrêté pour la suppression du nom de Marseille. J'ai besoin maintenant, que vous m'autorisiez formellement à faire, dans cet arrêté, les changements que vous leur proposiez. Je crois, comme vous, qu'il est politique de donner cette satisfaction aux patriotes Marseillais... » (2)

Il insiste encore avec plus de force dans la lettre du 1^{er} Ventôse, adressée également au Comité de Salut Public :

« Il est urgent, s'écrie-t-il, d'effacer enfin cette ligne de démarcation... entre les patriotes de Marseille et ceux des autres communes de la République. Prononcez, citoyens, que Marseille conservera son nom et vous rendez la vie à tous les patriotes.... Tant que vous laissez cette commune *sans nom*, tant que vous annoncerez à la République entière qu'elle n'est même pas digne d'occuper une place dans la nomenclature républicaine, ne vous attendez qu'à voir trouble et confusion dans ses murs. Rendez-la à l'honneur et vous pouvez tout attendre de ce sentiment... » (3)

(1) Archives nationales. A. F. II, 186.

(2) Archives nationales. A. F. II, carton 91, dossier Maignet.

(3) Archives nationales. Ibidem.

Quelques jours avant que cette lettre ne fut écrite, la Convention avait donné gain de cause à Maignet, avocat de Marseille, contre Barras et Fréron, ses accusateurs. Par un décret du 24 Pluviôse (2 Février 1794), elle avait annulé la décision de ses Représentants et maintenu son appellation séculaire à la cité phocéenne. Alors le calme put être rétabli.

Maignet fut félicité. Ses collègues du Comité lui écrivirent, le 1^{er} Ventôse, de manière à lui faire comprendre qu'il avait réalisé leurs vœux.

« Le Comité de Salut Public, lui disent-ils, applaudit avec plaisir à la conduite que tu as tenue dans les circonstances où tu t'es trouvé placé ; elle lui a paru apporter avec elle le caractère de la sagesse qui ne doit jamais abandonner un Représentant du Peuple. Il ne peut que louer ta délicatesse à l'égard de nos collègues. Ils ont rendu de grands services, c'est pour faire éclater le désir de les imiter que de savoir les reconnaître. Continue avec le même zèle. Le Comité s'en réfère à ta prudence pour toutes les mesures que tu croiras utiles.

Le Comité n'écrit point à Barras et à Fréron ; ils ont demandé leur retour avec instance, il les suppose déjà partis ; s'il en était autrement, tu voudras bien leur communiquer cette lettre. »

Collot-d'Herbois, St Just. (1)

(1) Archives nationales. Ibidem.

SECTION II

LE RAVITAILLEMENT DE MARSEILLE

Nous allons maintenant voir briller, dans un autre ordre de difficultés, l'esprit délié et inventif de Maignet.

Marseille n'a pas de vivres. L'on compte dans ses murs cent six mille individus et il n'y a plus dans les magasins que soixante charges de grains. On assiège les boulangeries. Maignet estime qu'il ne peut supporter un pareil état de choses, car, tant qu'il durera, la tranquillité publique sera en péril.

Mais d'où tirer des subsistances? Maignet ne voit qu'un moyen de salut, c'est de recourir à l'étranger.

« Il n'y a pas un moment à perdre, écrit-il, le 27 Pluviôse, aux membres du Comité de Salut Public. Dans ces temps ci nos parages ne sont pas tenables pour les Anglais jusqu'au mois de mai prochain... Si nous pouvons faire sortir du Port de la Montagne (Toulon) cinq à six vaisseaux, nous sommes assurés de protéger suffisamment les convois. »

Mais il faut des marins. Saliceti, qui se trouve à Marseille pour activer les préparatifs de l'expédition de Corse, se contente de onze cents matelots. Mais comment les trouver?

Maignet fait un arrêté, qui oblige tous les marins à se présenter dans les vingt-quatre heures au bureau des classes.

On devine quelle punition attend ceux qui enfreindraient cet ordre. (1)

Mais ce n'est pas tout ; si nous manquons de navires et d'hommes , les étrangers n'en manquent pas. Maignet a déjà songé à cela.

« Il est essentiel, dit-il, de doubler nos moyens et surtout d'avoir du grain en laissant aux étrangers les dangers de la course, et pour cela il faut les encourager de toutes sortes de manières à nous apporter leurs grains dans nos ports. »

Comment obtenir ce résultat ? Maignet ne doute pas de l'atteindre, s'il peut payer et il faut qu'il le puisse,

« Les calculs peuvent-ils tenir, s'écrie-t-il, contre ce mot terrible : il faut vivre ? Que nous ayons du pain et que nous l'ayons avant le mois de mai et nous sommes maîtres des destinées de l'Europe. »

Maignet imagine trois manières de payer.

La première consisterait à céder à l'étranger les créances que possèdent sur lui les commerçants français. La chose est possible, car on mis en réquisition, pour l'utilité de la République, « toutes les lettres de change, créances ou marchandises qu'ont en pays étranger, les banquiers, négociants, agents de change, capitalistes ou autres. » Maignet n'oublie pas que la Commission des Subsistances et Approvisionnements de la République lui a recommandé « au nom du Salut Public, de donner une attention toute particulière à cette opération. » (2)

(1) Ils étaient menacés de prison. « Je ferai mettre à exécution contre ceux qui n'auront pas obéi le « compelle intrare » de notre mère la Sainte Église. » (Lettre du 27 Pluviôse, au Comité de Salut Public).

(2) Lettre du 23 Nivôse.

Mais il repousse ce procédé. « Les actions sur l'étranger, dit-il, sont sans contredit, un moyen excellent pour assurer nos transactions commerciales dans l'étranger, mais c'est parce que ce moyen est excellent qu'il faut le réserver pour les pays où l'on ne pourra traiter que de cette manière. Avant de toucher à cette ressource, qui, dans beaucoup de parties de la République sera la seule qu'on pourra employer, il faut faire usage de toutes celles que la nation a attachées au sol que nous habitons. »

Et Maignet envisage un second mode de paiement.

« Les nations qui nous avoisinent, dit-il, recherchent nos vins et nos eaux-de-vie. Donnons-les pour le blé qu'elles nous apporteront. »

« J'ai mandé près de moi, explique-t-il, les agents des Subsistances militaires et les autorités constituées pour apprendre d'eux quelle était, à cet égard, notre situation. Ils m'ont assuré que nous avons un superflu extraordinaire. Ce que la Commission des Subsistances a fait mettre en réquisition laisse un excédent dont le propriétaire serait véritablement embarrassé... Après avoir acquis cette certitude, je n'ai pas balancé à adopter ce mode de paiement.... »

A ce propos, Maignet passe la question de savoir s'il convient d'appliquer aux marchés faits avec l'étranger la loi du maximum, laquelle fixe une limite au prix des denrées. Il penche pour l'affirmative.

« Quand on aurait su, dit-il, qu'à Marseille, qu'à Nice, l'on y vendait les vins, les eaux-de-vie à tout prix, l'on aurait vu toutes ces denrées se précipiter de l'intérieur vers ces ports. Au sein de l'abondance, la disette la plus affreuse se serait faite partout sentir. Les entraves que vous auriez voulu mettre à cette fraude auraient été annulées par l'accapareur qui brave tout. Eussiez-vous pu déjouer tous les pièges, il était impolitique d'établir une pareille lutte entre

le gouvernement et les citoyens. J'ai donc adopté la fixation du maximum... »

On est contraint d'admirer la sagesse dont Maignet fait preuve dans toutes ces considérations. Il se montre habile économiste et politique avisé. Mais, désireux, avant tout, d'une solution pratique, il ne se contente pas de sa découverte. Il prévoit, en effet, que si beaucoup d'étrangers seront amateurs de nos produits, d'autres les rejeteront.

Pour ceux-ci, un troisième mode de paiement est nécessaire. Contre leurs marchandises, ils voudront du numéraire, de l'or et de l'argent.

« Au milieu de la pénurie où nous vivons, au milieu des craintes qui nous montrent un avenir terrible si nous ne profitons pas du moment où les éléments nous ouvrent le passage, j'ai pensé, conclut Maignet avec autorité, qu'un peuple qui veut la liberté n'a pas de meilleur emploi de faire de son numéraire que de le consacrer à se procurer du pain, et j'ai fait concourir le paiement en numéraire et en denrées. Cela m'a paru le seul moyen de lever tous les obstacles qui se sont opposés jusqu'à présent au versement de ces grains étrangers dans nos ports.... »

Mais à ces conclusions Maignet soulève lui-même une objection, ne risque-t-on pas de réveiller la cupidité des particuliers, en les laissant approcher des ports, pour vendre eux-mêmes leurs denrées à des étrangers, qui, ayant reçu du numéraire, payeraient en numéraire.

« Je crois avoir fait disparaître cet inconvénient, dit Maignet, en rendant la République acquéreur et vendeur. Ce sont les agents de la Nation qui traiteront seuls avec les étrangers, pour l'achat et la vente. Ceux-ci, alors, chargés de se procurer les objets qui devaient être donnés en contre-échange, les paieront avec nos assignats et au prix

maximum, et s'ils éprouvaient des difficultés pour s'en procurer, la voie de la réquisition lèvera tous les obstacles.... »

Mais comment demander au Trésor national, le numéraire dont Marseille a besoin ? Ne vaudrait-il pas mieux faire convertir à Marseille même, dans l'Hôtel de la Monnaie, les matières d'or et d'argent qui s'y trouvent et celles que l'on aurait soin de tirer des églises ? Telle est la solution que propose Maignet, en définitive. « Faites-moi connaître promptement vos intentions sur ce projet, dit-il. En attendant, j'ai suspendu l'envoi des matières qui se trouvaient déposées à l'Hôtel de la Monnaie. » (1)

Les combinaisons habiles du Représentant, son indépendance, son énergie ne tardent pas à porter leurs fruits.

Grâce aux matières précieuses que, de sa propre autorité, il a fait fondre à l'Hôtel de la Monnaie, Maignet permet à un de ses collègues d'acheter la cargaison d'un convoi de cinquante voiles, parti de Messine pour lui apporter du grain. (2)

Il vient en aide de la même manière à l'agent des vivres à Nice, qui, faute de fonds pour payer les grains qui lui arrivent en abondance, va être obligé de fermer ses magasins. Il lui envoie quarante mille six cents marks d'argent en lingots provenant de ceux qu'il a fait fondre. (3)

Mais comme le Trésor dont Maignet dispose est encore trop faible pour répondre aux besoins, il prend de nouvelles mesures, dont on ne peut méconnaître l'intérêt.

« J'ai fait une invitation à toutes les communes des deux départements, dit-il, à porter à la monnaie l'argenterie

(1) Archives nationales. Ibidem.

(2) Lettre du 10 Ventôse au Comité de Salut Public.

(3) Lettre du 9 Germinal au Comité de Salut Public.

qui reste dans leurs églises. J'en ai adressé une semblable à tous les citoyens. Pour la rendre plus pressante, j'ai ordonné que les communes qui formeraient des demandes en délivrance de grains seraient tenues de joindre à leur pétition le certificat du Directeur de la Monnaie, constatant la quantité des marks d'argenterie déposés et celui de la municipalité qui attesterait que c'est là tout ce qui forme l'argenterie des églises de la Commune. Pour aiguillonner les citoyens, j'ai ordonné que le récépissé du Directeur de la Monnaie serait enregistré aux Comités de surveillance de chaque commune, pour être par eux, consulté quand quelque dénonciation leur parviendrait contre le citoyen. J'espère que cette proclamation, faite dans la dernière décade où doivent être terminées les arrestations des hommes suspects, nous donnera des ressources... »(1)

Malheureusement, la Convention vient contrarier les dispositions prises par Maignet. Elle décrète qu'aucun bâtiment ne pourra, sous quelque prétexte que ce soit, sortir de nos ports sans une escorte. D'autre part, elle défend de faire effectuer les transports des denrées d'un port à un autre par des bâtiments étrangers.

Maignet s'alarme, mais il ne retire pas ses arrêtés.

« Les circonstances où nous nous trouvons, sont tellement impérieuses, écrit-il le 11 Germinal au Comité de Salut Public, que vos dispositions nous réduiraient à la famine, si nous étions obligés de les suivre. Il nous est impossible de faire des transports par terre. Les réquisitions ont été tellement réitérées dans ces contrées que tous les bestiaux sont harassés et que l'agriculture en a beaucoup souffert. La consommation a été telle qu'il nous est presque impossible

(1) Ibidem.

de pouvoir faire approvisionner les maîtres de poste et que, sur la route de Marseille au Port de la Montagne, l'on ne trouve ni foin, ni avoine, ni son, et qu'à peine peut-on procurer à ses chevaux de la paille.

Les réquisitions faites pour armer notre flotte ont rendu les transports par mer presque aussi difficiles. Tous ceux qui avaient l'habitude de la mer sont partis. Il ne reste que des hommes au-dessus de cinquante ans et on sent bien qu'ils sont ni assez nombreux, ni assez forts pour leur confier une pareille tâche, si on avait besoin d'un service véritablement actif.

Dans cet état, nous sommes heureux que d'un côté la nature ait rendu ici la navigation assez sûre et que de l'autre les navires étrangers soient assez abondants, pour pouvoir suppléer à tout... »

Afin de donner à son avis plus de poids, Maignet fait appel à l'autorité des gens compétents.

« Tout le monde m'assure, ajoute-t-il, que sur la côte se trouvent une foule de petits ports qui offrent aux bâtiments poursuivis un asile toujours assuré. Tous me disent qu'il y a moins de dangers à faire naviguer sans escorte qu'avec une escorte telle que nous pourrions la fournir, escorte qui devant être toujours insuffisante ne ferait qu'augmenter nos pertes loin de les diminuer.

J'ai voulu avoir l'avis des corps administratifs. Je vous transmets celui de la municipalité. L'agence d'Afrique que j'ai fait appeler pour conférer avec elle m'a fait les mêmes observations... »

Et Maignet conclut, avec un certain courage, qu'il ne peut obéir.

« Placé, dit-il, au milieu de cette alternative de tout paralyser et de mourir de faim pour suivre littéralement la loi ou de prendre sur moi la responsabilité d'y déroger pour

donner du pain, je n'ai vu que le peuple. J'ai pris sur moi le danger pour l'écarter de dessus la tête des citoyens. J'ai permis provisoirement et jusqu'à ce que vous eussiez autrement ordonné, les transports par bâtiments étrangers et la sortie sans escorte. C'est à vous à prononcer. Votre silence sera une approbation des mesures que je vous avertis devoir continuer jusqu'à ce que les besoins cesseront ou que vous les blâmez. » (1)

Cette attitude énergique de Maignet mérite certainement les plus grands éloges. Il y avait toujours du péril à aller contre les ordres de la Convention.

Il montre une semblable fermeté dans une lettre qu'il adresse au Comité de Salut Public le 13 Germinal. Il vient de recevoir un décret interdisant la fonte des lingots d'or et d'argent. Ce décret cause la ruine de son système. Cette fois, pourtant, il croit devoir satisfaire à l'ordre reçu, mais il proteste énergiquement :

.... « Maintenant, dit-il, je vais satisfaire à ce que ma conscience, l'empire des circonstances, le salut du peuple me dictent. Je vais vous exposer les dangers auxquels l'exécution de votre arrêté va exposer ce département... Les principes sur lesquels vous vous appuyez pour vouloir faire tout apporter à Paris peuvent être vrais, mais il est des circonstances, où tous les principes fléchissent : ce sont celles où il n'y a qu'à choisir entre l'observation rigoureuse du principe et la mort du peuple... Lorsque tout dans le midi, annonce le plus grand besoin, lorsque non seulement il faut tirer de nos ports de quoi faire disparaître ces besoins, mais encore fournir aux départements du Var, des Alpes Maritimes, Vaucluse, l'Aveyron, la Lozère, l'Hérault, le Gard, lorsque

(1) Archives nationales. D. § I, 29.

tout vous impose la nécessité de pourvoir abondamment ceux qui ont votre confiance, de tout ce qui leur est indispensablement nécessaire pour faire des achats qu'il faut activer, au lieu de s'exposer à les ralentir, vous déterminerez-vous à tirer de ces départements les matières qui doivent fournir aux achats, à leur faire faire un double voyage, à les exposer à de doubles dangers, à tout entraver, tout détruire par le moindre retard ? Nous serions morts cent fois de faim si nous n'avions eu la ressource de lingots pour engager les Gênois à venir nous conduire eux-mêmes leurs grains dans le port de Marseille...

Je crains, citoyens, que l'alarme se répande quand on verra cesser la fonte des lingots et avec elle l'arrivée des bâtiments neutres dans ce port... »

Et Maignet demanda au Comité de Salut Public de renoncer à la défense qu'il a faite de fondre les lingots, du moins en ce qui regarde Marseille.

« Au nom de la République, termine-t-il, je vous conjure de bien réfléchir s'il ne vaut pas mieux s'exposer à quelque perte, plutôt que de s'exposer à détruire entièrement nos approvisionnements... » (1)

(1) Archives nationales. Ibidem.

SECTION III

LA JUSTICE RÉVOLUTIONNAIRE ET L'ÉPURATION ADMINISTRATIVE

On ne nous reprochera pas de nous être arrêté trop longtemps sur le rôle de Maignet comme administrateur des vivres. Il faut se hâter de lui donner les éloges qu'il mérite, à ce titre, car sur d'autres points, il est sujet au reproche. Nous verrons tout à l'heure que dans l'œuvre de la justice, il est tombé dans le même excès que d'autres Conventionnels.

Nous ne nous attarderons pas à retracer le tableau de ce délire révolutionnaire dont il fut saisi, lui aussi, après avoir reçu les leçons de ses collègues. Lui-même, dans un manuscrit malheureusement égaré, et dont Marcelin Boudet reproduit quelques passages, avoue ne pas pouvoir expliquer la rage destructive qui le saisit alors. (1)

*
* *

Depuis que la souveraineté avait été reconnue à la Nation, toute atteinte matérielle ou morale à la Nation ou à ses Représentants constituait un crime comparable à celui que nos légistes de l'ancien régime appelaient le crime de lèse-majesté.

Or, ce crime était puni de mort.

Pareil traitement fut donc infligé à tous ceux qui s'insur-

(1) Marcellin Boudet. Les Conventionnels d'Auvergne. Cité également dans les « Origines » de Taine (la conquête jacobine).

geaient contre la volonté nationale ou qui favorisaient l'insurrection par leurs actes ou leurs discours. Et comme les lenteurs d'une scrupuleuse justice eussent énervé la répression et facilité les révoltes, la loi dite des suspects permit de mettre en jugement tout individu soupçonné de contre-révolution.

L'application de ces mesures terribles paraissait légitime à des hommes qui étaient chargés d'assurer à l'intérieur l'obéissance au nouveau régime.

« Soyons terribles, disait Fouché, écrivant à Collot d'Herbois après la prise de Toulon ; pour ne pas craindre de devenir faibles et cruels. Anéantissons dans notre colère et d'un seul coup tous les rebelles, tous les conspirateurs, tous les traîtres pour nous épargner la douleur, le long supplice de les punir en rois... » (1)

Sous l'empire de ces idées, les Conventionnels ne se croyaient pas en droit de pardonner. Le peuple offensé dans sa majesté demandait vengeance. Cette vengeance ne pouvait être écartée. En conséquence, point d'amnistie.

... « Le mot amnistie, écrivait Maignet au Comité de Salut Public au début de son séjour à Marseille, se fait entendre ; et ce qu'il y a de plus inconcevable elle est réclamée par ces mêmes hommes qui accusent de lenteur la Commission militaire. Une amnistie grands dieux ! pour des monstres qui ont déchiré d'une manière aussi cruelle le sein de leur patrie. Elle serait un crime de lèse-nation pour l'Assemblée qui oserait la prononcer. Elle est une preuve d'aristocratie effrénée contre celui qui se permet d'en prononcer même le nom. » (2)

(1) Henri Wallon, op. cit. t. 3. p. 65.

(2) Henri Wallon, op. cit. t. 3. p. 80.

Maignet, on le voit, n'ignore pas ses obligations. Il entre à Marseille avec la conviction que le salut de la Patrie exige des châtimens exemplaires. Sa tâche, pour lui, se divise en deux parties.

La même consistera dans la répression des crimes commis et dans la punition de leurs auteurs. La seconde sera consacrée à l'application de la loi récente du 14 Frimaire et à l'épuration des corps constitués.

Dans une lettre du 21 Pluviôse, adressée au Comité de Salut Public, il explique de quelle manière il procède. La Commission militaire, formée par Barras et Fréron, est chargée de juger les aristocrates, mais elle les juge trop lentement. Cela vient de ce que ceux qui la composent sont étrangers à Marseille et ne connaissent pas les accusés. Maignet décide que la Commission de surveillance lui apportera son concours en lui fournissant des listes dressées par nature de délit. De cette manière, les juges auront la facilité d'appeler dans une même séance les prévenus des mêmes délits, et de les juger ensemble.

Faut-il condamner tous les coupables à la peine capitale ? Maignet n'est pas de cet avis. Certains ne méritent pas l'échafaud. Une amende proportionnée à leur fortune leur sera imposée par la Commission militaire.

Il est vrai que le nombre de ceux qui en seront quittes pour l'amende ne sera pas grand. Le travail de classement que Maignet a fait entreprendre sous ses yeux l'a convaincu que presque tous les accusés sont coupables de contre-révolution. (1) Mais il persiste dans son optimisme :

« Ma manière de voir et d'apprécier n'a point changé, conclut-il. Elle n'a fait que se fortifier par le dépouillement

(1) Lettre écrite le 25 Pluviôse au Comité de Salut Public.

des registres et les nouveaux renseignements qui me sont parvenus. Je vous le répète, dit-il aux membres du Comité de Salut Public, il existe ici une masse de citoyens qu'il faut honorer et non flétrir ; il existe des patriotes vigoureux à qui il faut restituer comme un dépôt sacré le nom de Marseille ; nous le leur donnerons à garder. Cet acte de confiance ajoutera à leur énergie et nous verrons si le sentiment que cette marque de bienveillance produira, ne vaudra pas celui que l'on obtient de la terreur et de l'abattement.

« Alors, citoyens, quand les patriotes seront sûrs que les temps de l'erreur sont passés, que la République se plaît à les compter encore au nombre de ses défenseurs, quand nous aurons enlevé de chaque commune les conspirateurs qui y sont encore et que nous ne manquerions pas de voir porter dans les administrations, parce que ces hommes, pour sauver leur tête, sont aujourd'hui à l'extérieur bien plus patriotes que nous, nous entreprendrons l'épuration. Mais tout serait perdu si nous brusquions l'opération. » (1)

Que voulait dire Maignet en parlant d'épuration ? Nous l'expliquerons en peu de mots.

Par la loi du 14 Frimaire an 11 (4 Décembre 1793) la Convention avait organisé le Gouvernement Révolutionnaire, que l'acte du 19 Vendémiaire avait institué. Le but était d'assurer la prompte et vigoureuse exécution des lois.

Il fut décidé que les procureurs syndics, alors en exercice dans les départements deviendraient, après épuration, sous le nom d'agents nationaux, les Représentants du Pouvoir Central dans leurs districts et leurs communes. Ils seraient révocables par la Convention et remplacés par elle. Ainsi la centralisation triomphait des derniers restes du fédéralisme.

(1) Lettre écrite le 25 Pluviôse au Comité de Salut Public.

Mais à qui la Convention pouvait-elle confier cette tâche délicate de remanier la liste des procureurs syndics et d'en exclure tous ceux qui n'offraient pas les garanties désirables ? Elle ne pouvait mieux faire que d'en charger ses Représentants en mission. Elle leur ordonna d'achever sans délai l'épuration complète de toutes les autorités constituées et d'en rendre compte à l'Assemblée (1)

Maignet se trouva donc en face de difficultés considérables. Il nous les fait connaître dans une lettre qu'il adresse le 28 Pluviôse au Comité de Salut Public :

« Le Gouvernement Révolutionnaire s'établit lentement dans ces contrées, dit-il, les agents nationaux près les districts que je ne cesse d'aiguillonner chaque jour me prouvent leur diligence et croient trouver dans la multiplicité des municipalités la raison de cette entrave. Il y a, m'assurent-ils, des communes où tous les citoyens sont employés dans des fonctions publiques et où l'on est embarrassé pour le renouvellement.

Peu instruit encore des localités, je ne sais jusqu'à quel point le fait peut-être vrai, mais il me paraît assez vraisemblable par ce que j'ai vu moi-même dans le département du Puy-de-Dôme. Il s'y est trouvé des municipalités où le greffier seul savait signer et où le renouvellement a été impossible..... C'est l'instruction qui manque. En élaguant les membres gangrenés ou faibles que les autorités renferment encore, nous ne pourrions pas y porter ce qui leur manque de ce côté-là et cependant tout sera retardé tant que ces officiers municipaux ne connaîtront pas leur devoir.

« Le décret du 14 Frimaire permet bien aux agents nationaux près les districts de parcourir les municipalités

(1) Section IV, Art. 2.

pour s'assurer si la loi s'y exécute, mais ces visites pourront-elles être assez fréquentes pour opérer quelque bien ? Je pense qu'il serait bon que les agents nationaux se transportassent alternativement chaque décade dans le chef-lieu d'un canton, et que là, ils s'appliquassent à faire connaître dans une instruction publique les lois qui auraient été reçues dans l'intervalle, que les agents nationaux près de chaque municipalité du canton fussent tenus de se rendre à cette instruction... »

Mais le courage de Maignet ne faillit point, quels que soient les obstacles. Il se décida à faire lui-même la tâche des agents nationaux. Il écrit au Comité de Salut Public le 12 Germinal :

« La paix et la tranquillité qui règnent à Marseille me permettent enfin de m'absenter pour deux décades. Je vais parcourir tous les chefs-lieux des districts pour y faire l'épuration. J'ai pris pendant mon séjour ici des renseignements qui abrègeront infiniment le travail. Je pars demain ou pour le plus tard après-demain pour me rendre à Avignon, d'où je me rendrai successivement à Salon, Tarascon, Orange et Carpentras. Je ne me dissimule pas que c'est là où m'attendent toutes les passions. Les corps administratifs regorgent d'hommes qui sentent bien que la mise dans le creuset va les réduire à peu de chose et déjà, sans doute, ils s'apprentent à crier quand on mettra le doigt sur la plaie. Mais n'importe, citoyens collègues, ne voyant que mon devoir, étranger à tout parti, ne voulant en servir aucun, je frapperai partout où je trouverai des hommes dangereux ou incapables.

Quand les dénonciateurs arriveront, du moins, avant d'en recevoir aucune impression fâcheuse, entendez-moi et soyez toujours assurés d'avance que, dénué de toute ambition, n'ayant jamais couru après les réputations, je ne serai

constamment animé que du désir de servir utilement ma Patrie. »

Nous ne suivrons pas Maignet dans l'exécution de son programme. A partir de ce moment, en effet, son esprit semble s'obscurcir ; et en face des difficultés qu'il rencontre, dans un pays inconnu de lui et au milieu d'une population hostile, il s'irrite et incline de plus en plus vers les méthodes de violence.

Dès son arrivée à Avignon, il fait de cette ville le plus noir tableau. Il écrit le 27 Germinal au Comité de Salut Public :

« Depuis le 17, je suis à Avignon, citoyens collègues, c'est vous annoncer que depuis ce moment je n'ai plus connu la paix ni le repos.

» J'ai trouvé une commune en proie à toutes les passions, déchirée par les intrigues ; j'y ai vu des hommes bourrelés par les cris de leur conscience, pâlisant d'effroi à la moindre démarche que je fais pour pénétrer dans ce cachot de fraude, cherchant à semer autour de moi les bruits de mon rappel pour me dégoûter d'un travail déjà assez rebutant, tentant des demi-soulèvements pour m'intimider, me faisant passer charitablement des avis d'un bouleversement prochain pour me détourner de pousser plus loin mes recherches, voulant en un mot à toute force me décider à étrangler une affaire qui a besoin d'être traitée à fond si l'on veut sauver le département... »

On voit que la résistance artificieuse que rencontre Maignet excite son ardeur et lui fait perdre de son sang-froid, on le brave, hélas, ce ne sera pas le moyen de le calmer ! Il n'en est que plus prompt à dresser son plan de défense. Mais il ne le révèle qu'après avoir fait la description complète du mal qu'il veut guérir.

« Le croyez-vous, s'écrie-t-il, à peine la loi du 17 Septembre (1) était-elle connue ! Pas une arrestation n'était faite. Avignon était devenu le rendez-vous des nobles et des aristocrates. Ils s'y promenaient publiquement et y étaient accueillis. Pas une femme n'y portait la cocarde nationale. Les biens nationaux y devenaient la proie d'une société publiquement organisée, ayant ses trésoriers et sa caisse, éloignant tous ceux qui se présentaient pour acheter, et achetant presque toujours au-dessous de la moitié de leur véritable valeur les héritages les plus précieux et pour comble d'horreur, des administrateurs, loin de poursuivre ces dilapidations, faisant acheter pour leur compte, à cette même société, les domaines qu'ils ne paient pas la moitié de ce qu'en offraient les habitants de la commune sur laquelle ils sont situés.

» Voilà, citoyens, ma position. Ajoutez-y, pour vous en faire une première idée, l'impossibilité de pouvoir consulter un seul homme pour ne pas tomber dans les partis, forcé de les entendre alternativement pour prendre leurs accusations réciproques, mais obligé ensuite de peser, par la moralité des personnages, le mérite de leurs dénonciations...

» Que faire dans une situation aussi déplorable ? obéir au cri de ma conscience, déchirer le voile, dévorer tous les dégoûts, braver tous les poignards italiens (sic) pour connaître enfin toute la profondeur de la plaie et y apporter non plus des palliatifs, mais le fer et le feu, s'il le faut.

» Mon premier soin a été de dépouiller au moins un quintal de papiers qui m'ont été remis par tous les partis et d'appeler autour de moi des hommes qui pussent me

(1) Le décret du 17 Septembre 1793 avait prescrit des mesures de sûreté contre les nobles, les parents des émigrés et les partisans du fédéralisme.

faire bien connaître les événements qui ont eu lieu dans ces contrées, les causes qui les ont provoqués, les hommes qui y ont figuré et les motifs qui les ont fait agir.

» L'embarras était de trouver ces hommes. Je n'en ai connu qu'un. Il était dans la Drôme, c'était le citoyen Payan. Je me suis rappelé que c'est à son énergie et à son républicanisme qu'est due la conservation du Midi, que c'est lui qui a coupé le lien aristocratique qui devait unir Marseille à Lyon, et quoique je ne l'ai jamais vu, je ne m'en suis pas moins décidé à lui demander secours et instruction.

» Vous l'aviez jugé comme moi, vous l'appeliez auprès de vous quand je cherchais à m'en entourer. Mais il m'a indiqué quelques personnes dont les qualités morales garanties par lui me donnent le plus grand espoir... Demain ces citoyens arrivent et de suite nous traiterons tout ce qui regarde le département. Les maux y sont grands, citoyens collègues, j'ose vous dire qu'il n'y a que de grands remèdes qui puissent les guérir... » (1)

Nous savons ce que Maignet avait demandé à Payan. Dès le 20 Germinal, c'est-à-dire sept jours avant la date de la lettre que nous venons de reproduire, il lui écrivait : « Tu sais combien il est indispensable d'assurer enfin la vengeance du peuple » et il le priait de lui envoyer une douzaine de francs républicains propres à entrer dans un tribunal révolutionnaire... » (2)

Ces mots viennent illustrer les termes de sa lettre du 27 Germinal et ne nous laissent malheureusement aucun doute sur ses intentions.

(1) Archives nationales. D. § I, 29.

(2) Papiers trouvés chez Robespierre, N° 109, (c) p. 370.

Son plan est d'ailleurs exposé franchement à la fin d'un long rapport qu'il adresse au Comité de Salut Public le 3 Floréal. Le premier point consiste dans la création d'un tribunal révolutionnaire composé de personnes étrangères à Avignon.

« Quelques exécutions répétées pendant quelque temps, de jour en jour; sortiront les esprits de ce modérantisme qui infecte tout et prouveront à l'aristocratie que le temps des protections est passé » dit Maignet à l'appui de sa proposition, et il finit son rapport par cette réflexion : « la position de ces départements-ci, n'est pas assez connue; presque tout y est gangrené; il n'y a que la vigueur de grands remèdes, une guerre éternelle à tous les coquins, qui puisse les sauver. » (1)

M. Henri Wallon, dans son ouvrage sur les Représentants du Peuple en mission, a fait un magistral tableau des exécutions qui eurent lieu à Marseille, à Avignon, à Orange, sous ce qu'il appelle le Proconsulat de Maignet. (2)

Nous n'essaierons pas de reproduire, encore moins de résumer ces pages dramatiques, où l'affaire de Bédoin tient, comme il est juste, une place privilégiée.

On sait que dans cette malheureuse commune, voisine de Carpentras, l'arbre de la liberté avait été coupé au cours de la nuit du 12 au 13 Floréal. — Ce sacrilège — car le terme de sacrilège à cette époque n'eût pas paru trop fort — exigeait une vengeance immédiate. L'agent national près le district de Carpentras, nommé Legoz, arriva le 16 Floréal, avant le jour, à Bédoin, avec la force armée. La commune fut

(1) Archives nationales. D. § I, 29.

(2) A Orange, une Commission militaire, créée sur le conseil de Maignet par un décret du 1^{er} Prairial, jugea et condamna à mort trois cent trente-deux accusés. Voir Henri Wallon, op. cit. t. 3. p. 176.

investie. Le maire est arrêté. Les habitants sont obligés de se constituer prisonniers. Tous les ci-devant nobles, prêtres et religieux sont étroitement gardés. On réquisitionne, on saisit.

Le chef de bataillon Suchet, qui plus tard devint maréchal, groupe les individus mis en état d'arrestation pour les conduire à Avignon, où on les jugera.

Maignet ne reste pas en arrière. Il écrit au Comité de Salut Public, le 17 Floréal :

« L'expédition sur Bédoin est faite. La copie de la lettre de l'agent, que je vous fais passer vous instruira du succès qu'elle a eu ; mais elle vous apprendra en même temps que les individus qui sont arrêtés s'obstinent à garder le plus profond silence et que la commune entière ne craint pas de partager l'infamie dont ces forfaits vont la couvrir.

.... J'ai cru, citoyens collègues, qu'il fallait donner à la vengeance nationale un grand caractère ; j'ai investi le Tribunal criminel du département, du pouvoir révolutionnaire, parce que la punition ne saurait être assez prompte. Le 20, le Tribunal se transportera sur les lieux mêmes. La guillotine sera dressée sur l'endroit où l'outrage a été commis, les têtes des plus scélérats abattues. J'ai ordonné que la Commune tout entière fût livrée aux flammes.

..... Si vous trouvez cette nouvelle mesure trop rigoureuse, faites-moi connaître vos intentions. Supprimez ma lettre à la Convention, et instruisez-moi au plus tôt de votre décision.... » (1)

Et dans sa lettre à la Convention, en insistant sur la grandeur du crime, il ajoute pour finir :

« Puissent périr ainsi tous ceux qui oseront braver la

(1) Archives nationales, D. § 1^{er}. 21.

volonté nationale et méditer de nouveaux complots contre la liberté française ! » (1)

Après ce coup d'éclat, la carrière de Maignet, comme Représentant du Peuple en mission, peut être considérée comme finie. (2)

Toutefois, il y aurait lieu encore, pour un biographe, d'aller plus loin et de s'arrêter notamment aux pages du *Moniteur* où l'affaire Bédoin est remise en question. (3)

Après la chute de Robespierre, en effet, Maignet qui passait pour être son ami, ne tarda pas à être inquiété. Dès le 15 Thermidor, Rovère demandait à la Convention son rappel. Le 8 Fructidor, deux pétitionnaires vinrent à la barre et lurent une longue dénonciation contre lui. Ils l'accusèrent d'abuser de ses pouvoirs pour vexer et désoler les patriotes, de faire chaque jour couler le sang, enfin d'être un bourreau dévoué à Robespierre. Il fut rappelé peu de temps après.

Mais ses ennemis ne l'abandonnèrent pas. Attaqué par Goupilleau le 5 Frimaire, il tomba le 20 Germinal, sous les coups de Tallien, avec Thuriot, Cambon, Granet de Marseille, Hentz, Levasseur de la Sarthe, Crassous et Lecointre de Versailles. Tous furent décrétés d'arrestation.

Maignet, après sept mois d'emprisonnement, fut sauvé par la loi d'amnistie du 14 Brumaire, qui interdisait toutes poursuites pour des faits purement relatifs à la révolution et

(1) Archives nationales, D. § 1^{er} 29.

(2) Le 2 Messidor un arrêté du Comité de Salut Public, signé de Barère, Robespierre et Billard Varennes, chargea Maignet de se rendre dans l'Ardèche pour y épurer les autorités constituées.

(3) Voir principalement la *Gazette Nationale* ou le *Moniteur Universel* du 20 Nivôse an III (9 janv. 1795 vieux, st.).

ordonnait de mettre en liberté tous ceux qui étaient détenus à l'occasion de ces mêmes faits.

Mais sa carrière politique était close. (1)

(1) Maignet rentre dans son pays, reprit sa profession d'avocat et fut élu, en l'an VI, haut juré, puis maire d'Ambert, sa ville natale. Le 15 mai 1815 il fut nommé Représentant du Puy-de-Dôme à la Chambre des Cent-Jours, mais en 1816, il dut quitter la France, comme ancien régicide, et se retira en Belgique.

Il ne rentra qu'après 1830. — Il mourut à Ambert, le 28 Octobre 1834.

CHAPITRE IV

MAIGNET & LES AUTORITÉS CONSTITUÉES

Après avoir complété par l'exemple, l'étude théorique des Représentants en mission, il reste à démontrer en s'appuyant sur les faits rapportés, comment les Représentants, en l'espèce Maignet, ont obéi aux prescriptions de l'Assemblée et comment ils ont contrevenu aux ordres donnés.

Au préalable, il paraît nécessaire de diviser l'œuvre de Maignet en deux parties. En fait les différences sont peu accusées. En droit, la distinction prend quelque importance. Avant le 23 Août, le 5 et le 14 Frimaire, les Représentants avaient des ordres particuliers, mais n'étaient point attachés d'une façon absolue aux textes rigoureux et précis, qui, dans la suite, ont été à la base de cette Institution.

Il est à remarquer, et c'est un point essentiel, que Maignet fut moins un politique pur, comme de nombreux Représentants, qu'un Administrateur. Les étapes de sa vie publique en témoignent : d'abord, électeur de l'Assemblée de bailliage, puis chargé de la correspondance avec la députation de la sénéchaussée de Riom, il fut élu premier membre du Directoire du Puy-de-Dôme.

Lorsque Maignet fut envoyé en Moselle, l'organisation des Représentants en mission n'avait déjà plus le caractère extraordinaire qu'elle avait présenté au début. Sans posséder encore sa forme définitive, elle avait pris place dans la machine gouvernementale. — Le décret du 23 Septembre 1792,

après avoir désigné deux Représentants en mission, énumère, en outre, les pouvoirs que la Convention confère à ses délégués. La loi du 29 Décembre, celle du 9 Avril 1793 et le décret du 30 du même mois les complètent. Maignet part pour l'Armée de la Moselle en exécution de ce dernier décret. Ses pouvoirs ont essentiellement un but d'administration militaire, et si le décret du 30 Avril les indique expressément, c'est dans un sens général ; il n'en existe pas moins une latitude d'action presque sans limite. Auprès des droits reconnus, les menaces contenues dans le décret du 1^{er} Avril, commun aux Représentants en mission à l'intérieur et aux Armées, sont vagues et inopérantes ; en tous cas, elles ne s'adressent qu'au crime de trahison.

A son arrivée à Metz, Maignet possède donc le droit de nomination, ceux de révocation, d'arrestation et de réquisition. Nous avons vu plus haut comment il en usa. A ces pouvoirs, cependant, correspondent des obligations : il doit rendre compte de ses décisions, soit à la Convention, soit au Comité de Salut Public. Déjà le Comité s'efforce de supplanter la Convention en tant qu'organe exécutif. Néanmoins, l'Assemblée conserve encore son autorité, ainsi qu'il résulte du fait suivant, relaté dans une lettre des Représentants en date du 27 Mai. Un certain Toussaint, inculpé d'aide aux coalisés, avait été condamné par le Conseil de guerre. Le Ministre de la Guerre, se déclarant incompétent, renvoie l'accusé devant le Tribunal de Longwy. Au dire des Représentants, le Procureur-Syndic avait composé de façon spéciale le jury qui, ayant entendu quarante témoins à charge sur cinquante, estima néanmoins qu'il n'y avait pas lieu à poursuite. En conséquence, les Représentants ont fait arrêter Toussaint et laissent à la Convention le soin de décider sur lui et le jury.

Ce fait démontre le danger et les inconvénients des

pouvoirs trop illimités des Représentants. il est évident que les fonctionnaires sont soumis aux Représentants, émanation de la Convention. Mais dans le cas présent, les pouvoirs de ces derniers s'étendaient uniquement aux employés militaires, Maignet et ses collègues étant Représentants aux Armées. Le Ministère de la Guerre, donc le Comité Exécutif, s'était dessaisi de son droit. Il s'agissait, par conséquent, d'une affaire purement civile, étrangère à la tâche confiée aux Représentants. D'après le décret du 30 Avril, les Commissaires ont en effet le droit de renvoyer devant le Tribunal Révolutionnaire ceux qui conspirent ou désorganisent l'Armée. De là, peut-on déduire qu'il leur appartenait de s'ingérer dans cette question, d'autant plus qu'un jugement négatif venait d'être prononcé par la juridiction compétente. Faire arrêter Toussaint sous le même chef d'inculpation, n'était-ce pas en en quelque sorte, violer le jugement de la juridiction civile sur laquelle ils n'avaient aucun pouvoir et, en même temps, prononcer indirectement un jugement personnel, c'est-à-dire dépasser les limites de leurs propres fonctions, en confondant l'exécutif avec le judiciaire.

Mais, ayant fait arrêter l'acquitté, les Représentants ne veulent pas s'engager plus loin ; ils laissent à la Convention, le soin de décider sur lui et sur le jury. C'est donc à la Convention et non au Comité qu'ils s'en remettent. C'est à l'Assemblée qu'il appartient encore de trancher les difficultés. Ceci est à remarquer, car, de plus, la lettre est adressée au Comité de Salut Public.

Dans sa deuxième partie, la même lettre nous fournit une indication intéressante au sujet des rapports, que les Représentants entretenaient, soit avec la Convention, soit avec le Comité de Salut Public. Les corps administratifs, exposent les Représentants, « s'opposent au départ du numéraire des caisses du payeur de l'Armée. » Ils en concluent qu'il eut

fallu un décret de la Convention. Rendant en quelque sorte le Comité responsable de la situation, ils terminent en affirmant que l'Assemblée est la *seule autorité* inspirant confiance. C'est, de nouveau, de leur part, une démonstration de déférence et de soumission à la Convention, en même temps qu'une marque d'indépendance vis-à-vis du Comité.

Une tournure d'esprit semblable ressort en général, de la correspondance de Maignet durant son séjour à l'Armée de Moselle, bien qu'il ait surtout correspondu avec le Comité. Mais, l'autorité de ce dernier grandit peu à peu. La lettre ou Maignet demande son rappel, datée du 18 Juillet, est adressée au Comité. Les décrets réglant les rapports des Représentants en mission avec les autorités centrales et établissant sur eux la main-mise du Comité, devaient suivre peu après.

La Convention et le Comité n'étaient pas seuls en jeu : le Conseil Exécutif Provisoire avait aussi ses Commissaires. Les nombreux Comités entretenaient des relations suivies avec les Représentants. Nous avons précédemment rapporté l'incident avec Bouchotte, de même le conflit entre les Représentants et le Comité des Subsistances, conflit que solutionna le Comité de Salut Public, renvoyant dos à dos les deux organismes en conflit. « Le Comité des Subsistances nous a fait part de ses vues : elles nous ont paru bonnes ; il vous les fera connaître directement. » De leur côté, les Représentants ne s'étaient pas fait faute de dénoncer à la Convention, les dilapidations, excessives à leur avis, du Comité des Subsistances : celui-ci préférant s'adresser à des voituriers de Caen ou de Nogent plutôt qu'à ceux de Neufchâteau ou de St-Mihel, chaque voiture revenait à 1,200 livres environ.

Non contents d'exécuter parfois trop largement les instructions reçues, Maignet et ses collègues contrecarrent

nettement les ordres du Pouvoir Central et ne balancent pas à entrer en conflit avec d'autres Commissaires aux Armées. Le 21 Mai ils décident, par arrêté, que Bitche continuera à faire partie de l'Armée de Moselle, bien qu'un décret du 30 Avril ait placé cette ville dans la zone des deux Armées (Rhin et Moselle). C'est en premier lieu une désobéissance formelle aux ordres reçus, car les Représentants n'ont pas le droit de rectifier un décret. Détachés par la Convention, ils emportent avec eux son pouvoir dans la région où ils exercent leur compétence, mais dès qu'ils dépassent cette compétence chaque acte devient illégal.

Ayant ainsi tranché unilatéralement un problème où les Représentants à l'Armée du Rhin avaient un droit égal de décision, ils font défense aux Commissaires ordonnateurs de cette Armée de s'occuper des approvisionnements de cette zone militaire et mettent froidement leurs collègues devant un fait accompli.

De tous les faits exposés, il ressort la nécessité urgente d'une réglementation. En tant qu'Assemblée la Convention se montra fort souvent assez faible. Ce sont les corps constitués dans son sein qui, faisant preuve d'énergie, lui ont donné son renom. Devant l'anarchie croissante, il est compréhensible que par le décret du 23 Août 1793, le Comité de Salut Public ait pris la haute main dans le Gouvernement.

*
* *

Les textes régissant la condition des Représentants en mission peuvent être réduits à trois : décret du 23 Août (Art. 5, 6 et 15). Décret de Frimaire an 11 et décret du 24 Pluviôse an 11 (Art. 5 et 6).

Lorsque Maignet gagna le poste que la Convention lui

avait attribué, deux des décrets précédemment cités étaient entrés en vigueur. Les conflits d'attribution avaient ou ne semblaient plus avoir de raison d'être, la Convention ayant expressément solutionné les difficultés qui pouvaient s'élever à ce propos. Désormais, les pouvoirs du Représentant étaient enfermés dans un cercle restreint, territorialement défini, et qu'il lui était interdit de franchir. En outre, dans tout acte administratif au sujet des fabrications d'armes, le Représentant devait agir de concert avec le Comité. Pour le surplus, leurs pouvoirs demeurent entiers bien qu'ils dussent se conformer exactement aux arrêtés du Comité de Salut Public.

L'évolution est donc très nette. La disparition de l'autorité de la Convention, dont nous avons constaté la diminution durant le séjour de Maignet à Metz, est devenue une réalité. D'autre part, le Comité exige une correspondance décadaire avec lui. Cette correspondance n'est autre qu'un compte-rendu d'inférieur à supérieur. Malgré son pouvoir absolu théorique, le Représentant est uniquement l'agent du Comité.

Dans une lettre adressée à Maignet, le 19 Nivôse, lors de son entrée en fonction, le Comité, après lui avoir donné les raisons générales de son envoi en mission, attire son attention sur le décret du 14 Frimaire, relatif à la correspondance. Une phrase suivante est toute significative. « Il (le Comité) te donne un nouveau témoignage de sa confiance : que ton activité réponde à son choix et le justifie. » Le Comité semble ignorer la Convention, cependant à la base de la nomination de Maignet. Dépendant de lui, et comme tel contrôlé par lui, ainsi le Comité détermine-t-il leur rôle. Ayant posé ce principe, il le développe en énumérant les droits et les obligations du Représentant, en lui donnant des instructions précises.

Mettant en relief la territorialité de sa compétence, c'est sur ce point qu'il attire tout d'abord l'attention du Représ-

sentant. « C'est à toi seul que doivent recourir les autorités constituées pour les solutions à donner sur le Gouvernement Révolutionnaire.

» Tu dois avoir la science des localités ; ayant les objets sous les yeux, tu dois les connaître et les juger. Placé au faite des opérations et des mouvements, le Comité en trace l'ensemble, il donne l'impulsion, mais il ne peut descendre aux détails particuliers, lorsque des intérêts généraux l'appellent et l'occupent. Des intrigants t'assiègeront. Tu dois t'y attendre ; ils sont faciles à connaître, ils sont marqués du cachet de la bassesse ; l'intrigue rampe, le patriotisme marche le front levé. Des agents secondaires peuvent être utiles ; mais ce moyen doit être employé avec circonspection ; lorsque tu jugeras nécessaire d'en nommer, l'article 12 de la Section III de la loi du 14 Frimaire détermine les pouvoirs que tu dois leur confier ; ces délégués doivent se borner à te rendre compte et à exécuter les mesures que tu auras arrêtées.

» Tu dois personnellement surveiller les administrateurs de districts, la mesure de leurs fonctions l'exige.

» Tes travaux ne te permettront pas de visiter toutes les municipalités ; tu appelleras les agents nationaux des communes pour leur donner tes instructions et leur tracer la marche qu'ils doivent tenir.

» Le Comité te charge désormais de faire parvenir à leur destination respective les différents envois qu'il t'adressera. Cette mesure, en simplifiant l'ouvrage, établira entre les autorités et le Représentant qui doit les surveiller des relations plus proches et plus journalières.

» Le Comité t'invite encore à l'instruire exactement du lieu de tes opérations toutes les fois que tu croiras utile de te déplacer. »

Maignet semble avoir assez ponctuellement suivi tant les

ordres généraux que les ordres particuliers du Comité. Il rend compte de sa mission avec régularité ; sa correspondance décadaire est rigoureusement observée : une lettre choisie entre plusieurs servira d'exemple.

Elle est datée du 1^{er} Ventôse. Maignet y rend compte, textuellement « donne une idée » au Comité de ses « principaux travaux depuis sa dernière lettre. »

Les questions posées, et qu'il a cru devoir solutionner, sont nombreuses et se rattachent soit à l'administration proprement dite, soit à la police, soit à l'organisation politique, soit même à l'ordre judiciaire.

Il rapporte les mesures prises en vue du casernement de la garnison, les résultats des fournitures de souliers, note la réorganisation des registres de l'état civil et expose les moyens de répression pris contre les suspects demeurés à Toulon.

De même il a réprimé les abus commis par les Comités de surveillance au sujet de la fixation des taxes ; il propose l'ouverture des lettres au rebut adressées tant à des emprisonnés qu'à des guillotins, artifice fructueux, destiné à enrichir le Trésor et qu'il a lui-même expérimenté.

Les agents nationaux des districts devant être épurés, des renseignements sont pris sur eux et de nombreux changements suivront.

Enfin, le Représentant rend compte d'un conflit de compétence survenu entre le Tribunal Criminel de Vaucluse et la Commission militaire des Bouches-du-Rhône au sujet de la mise en jugements d'accusés ayant pris part à la contre-révolution dans le second département et incarcérés à Avignon. Maignet indique la solution prise, mais se couvre de l'autorité du Comité. « La lecture de mon arrêté, dit-il, vous mettra en état de voir si j'ai eu raison. »

De tels pouvoirs, d'une aussi vaste étendue pouvaient

pousser le Représentant à en abuser, ce qui survint, d'ailleurs, vers la fin de la mission de Maignet, spécialement dans l'affaire du Tribunal Révolutionnaire où il introduisait lui-même une procédure à peu près analogue à celle que Couthon fit voter quelques jours plus tard sous le nom de loi de Prairial.

Mais, en général, Maignet s'écarte peu des directions tracées par le Comité. S'il les dépasse ou s'il agit en contradiction avec elles, c'est passagèrement et pour l'intérêt général, tel l'autorisation provisoire du transport par bâtiments étrangers et la sortie sans escorte, interdite par la Convention.

En somme, si durant cette mission, la correspondance de Maignet nous révèle son activité d'administrateur, elle ne nous met pas à même d'observer des velléités considérables d'indépendance de la part de cet homme politique. Il fut un fidèle serviteur de la Convention ou plutôt du Comité de Salut Public. Mais ce qui ressort d'une façon remarquable, c'est la mise progressive en tutelle de la Convention par le Comité. En aspirant les Représentants, le Comité, brûlant les étapes, en réalité, fini par s'emparer du pouvoir. Celui de l'Assemblée n'est plus qu'une fiction et le temps est proche où, suivant un développement presque constant, la dictature personnelle va surgir derrière le Gouvernement d'Assemblée : Thermidor mettra fin à cette situation. En théorie, les Représentants seront les instruments d'une telle politique. Un gouvernement fort et unitaire ne décentralise apparemment que dans un but secondaire. Ce qu'il donne d'une main, il le retire de l'autre ; et ce qui, dans notre pays est parfois présenté comme décentralisation n'est souvent, en définitive, qu'un moyen de resserrer plus étroitement les liens.

« L'Intendant fut la cheville ouvrière de l'Administration provinciale, il y apporta l'unité et la centralisation, sa

fonction essentielle fut d'être contrôleur de tous les services publics. (Esmein). »

Les Représentants en mission ne peuvent-ils être ainsi définis ? En étudiant leur évolution et celle de l'intendant, on observe la même marche, abstraction faite du temps écoulé. On trouve au début, fonctionnaires de combat, des intendants civils et des intendants militaires. Quant aux intendants de province, dans la forme définitive, leurs attributions comprenaient trois parties : justice, police et finance.

Or, la compétence du Représentant n'est-elle pas semblable. Les mesures prises par Maignet à Marseille au sujet de la fonte des lingots rentrent dans la section finance. — En donnant au mot police, son véritable sens, c'est-à-dire administration, nous trouvons la lettre du 19 Nivôse, traçant les devoirs d'administrateur du Représentant. Quant à la justice, l'ingérence continuelle du Représentant dans l'exercice des tribunaux, les ordres donnés aux différentes juridictions, le peu d'indépendance dont-ils les laissaient jouir, (1) tout cela dépasse même les droits les plus entiers de l'intendant.

Mais les temps troublés manquent de mesure : la Convention développe, parfois à l'excès, cette institution qui, du fait qu'elle dépasse son but, devient l'opposé de ce qu'elle avait primitivement représenté.

Elle a cependant préparée la voie à des institutions nouvelles sous un régime nouveau. — Dans ses « Conventionnels d'Auvergne », Marcellin Boudet rapporte, sans préciser plus, que Napoléon, ayant été durant la dernière mission de Maignet, en relations assez étroites avec le Représentant, lui offrit plus tard, avec le titre de baron, un poste de Préfet de l'Empire.

(1) Lettre au Ministre de la Justice, 1^{er} Nivôse,

Cet exemple rapide a l'avantage de faire saisir le caractère essentiel du Représentant. Organe d'un Gouvernement autoritaire et centralisateur, il a été, dans l'histoire administrative et politique, le trait d'union entre l'Intendant du Roi et le Préfet de l'Empire.

CONCLUSION

Par l'exemple du Représentant du Peuple Etienne Maignet, qui n'est ni des premiers, ni des derniers parmi les Conventionnels, nous avons essayé de montrer ce qu'étaient juridiquement les Représentants en mission et quelle était leur place dans l'ensemble du système de Gouvernement Conventionnel. Il nous reste à dégager de cette étude une rapide appréciation du rôle joué par ces hommes que l'histoire a tantôt célébrés et tantôt flétris suivant le point de vue de l'historien.

La Convention avait en eux des lieutenants revêtus des plus grands pouvoirs, investis du droit de prendre les décisions administratives, politiques, judiciaires, militaires les plus graves en s'inspirant des circonstances sans avoir à en référer à aucun supérieur hiérarchique. Il n'était pas possible de trouver un système plus simple, plus prompt, plus efficace ; mais il comportait un très grave défaut dont la Convention a beaucoup souffert et qu'elle a trop aisément toléré : c'est la confusion et l'arbitraire.

Les Représentants en mission se sont habitués, en effet, à prendre seuls ou presque seuls les décisions les plus graves. Investis de pouvoirs illimités, ils étaient tentés d'abuser de leur force. Celle-ci, d'ailleurs, était toute empruntée. Il fallait par tous les moyens faire respecter le titre qui constituait tout leur prestige. En d'autres termes, il fallait vaincre ou périr. Leur honneur, leur sûreté dépendaient de leur succès. Ils sentaient que la Convention ne pouvait leur tenir rigueur

de leurs excès quand ils avaient, en les commettant, sauvé la chose publique. Leur activité était donc entourée d'un certain appareil souvent trompeur. Ils affectaient la tristesse ou la joie, suivant que leurs combinaisons l'exigeaient, se montraient en public au milieu d'un cortège bruyant, pour donner parfois l'illusion d'une victoire populaire, enfin, ils tâchaient d'imposer à la multitude.

Chacun d'eux avait son caractère et sa méthode. Connaissant bien ces nuances, la Convention avait soin de choisir chaque Commissaire pour l'emploi qu'elle lui destinait, mais en cas d'échec, elle était obligée de ménager les susceptibilités et elle ne rappelait jamais les Représentants qu'avec les plus grands ménagements. Elle excusait trop facilement des fautes qu'elle ne pouvait réprimer sans frapper les siens. Quand elle se décida à sévir, il était trop tard.

*
* *

Mais comment renier des hommes qui se sacrifiaient pour servir la Révolution ? Comment les rendre responsables des événements qui, trop souvent, commandaient impérieusement leurs gestes ?

L'Institution des Représentants en mission contenait en elle un vice originel qui était celui de la Convention elle-même. Assemblée omnipotente, réunissant entre ses mains tous les pouvoirs, elle conférait à ses membres en les envoyant en mission la toute puissance dont elle s'était elle-même revêtue. C'est par la pression des circonstances que cet organisme est né et s'est développé. Il est apparu comme un moyen de fortune dont on a pas outre mesure examiné la légalité constitutionnelle et qui s'est imposé par les services qu'il rendait. C'est là que résident à la fois la force et la

faiblesse de l'Institution comme du Gouvernement Conventionnel dans son ensemble.

Rien n'est plus légitime, semble-t-il, que de déléguer ses pouvoirs. Mais il convient de ne pas accepter ce principe sans restrictions ni réserves et il y a lieu de se demander si la Convention n'a pas erré en donnant à ses Commissaires des privilèges aussi étendus.

Elle ne possédait pas la souveraineté nationale, qui réside dans le peuple entier, mais elle en avait l'exercice, car le peuple ne peut agir que par ses Représentants. Or, si la souveraineté n'est pas transmissible, l'exercice de la souveraineté l'est-il davantage ? Nous ne le pensons pas.

Celui qui exerce la souveraineté, en effet, ne peut faire tel usage qu'il veut. Il ne peut la conserver qu'à la condition de l'exercer lui-même, sinon il la perd, car il avilit l'autorité dont il est investi en la partageant.

Il est vrai que les Commissaires de la Convention étaient pris parmi ses membres, mais, quant à l'exercice des pouvoirs souverains, ceux-ci ne sont plus que des hommes privés, une fois qu'ils ont quitté l'assemblée. Leurs décisions n'ont plus le caractère légal, du moment qu'elles sont prises isolément.

De plus il eut fallu pour mener à bien une aussi formidable tâche, des hommes de la plus grande impartialité et de la plus haute valeur morale. Malheureusement il n'y eut que des hommes, éminents parfois, mais dont l'âme était soumise au flux et reflux de la passion et souvent, sans qu'ils s'en doutassent, de la crainte. On constate une différence incroyable entre le Représentant et l'homme privé. Maignet à Bédoin en est l'image la plus frappante.

Agissant dans un cercle restreint et dans un pays qu'ils ignoraient, les Représentants devinrent à maintes reprises,

les instruments des Comités populaires. En examinant leur correspondance, on voit la part prise dans leur Gouvernement par les Comités régionaux de surveillance et autres. La rancune et les haines personnelles passaient avant l'intérêt général.

Rendue nécessaire par l'état désespéré de la Nation et justifiée par le « Salut Public », l'Institution des Représentants en mission a donc trop souvent servi d'instrument aux passions politiques et avivé les querelles intestines au lieu de les calmer.

Par les excès et l'arbitraire qu'elle a engendrés, elle est la condamnation formelle du régime de la confusion des pouvoirs.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu par le Président de la Thèse,

E. CHAVEGRIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I. — Origine de l'Institution	9
<i>Section I.</i> — L'Assemblée Constituante	9
<i>Section II.</i> — L'Assemblée Législative	16
CHAPITRE II. — Les Représentants en mission sous la Convention	24
<i>Section I.</i> — Causes de l'emploi généralisé des Représentants en mission.	24
<i>Section II.</i> — Les Commissaires aux Armées, les Commissaires à l'intérieur	29
<i>Section III.</i> — Rapports des Représentants avec le Comité de Salut Public	34

DEUXIÈME PARTIE

Les missions du Représentant Maignet.	47
CHAPITRE I. — Maignet à l'Armée de Moselle.	48
CHAPITRE II. — Maignet Représentant à Lyon.	58
CHAPITRE III. — Dernière mission (Bouches-du-Rhône et Vaucluse)	63
<i>Section I.</i> — Pacification de Marseille.	65
<i>Section II.</i> — Le Ravitaillement de Marseille . .	70
<i>Section III.</i> — La Justice Révolutionnaire et l'é- puration administrative.	79
CHAPITRE IV. — Maignet et les Autorités constituées . .	93
Conclusion	105
